Les aspects juridiques du contrôle des loyers

Collection Études juridiques

Par Pierre Trudel

Les aspects juridiques du contrôle des loyers

Collection Études juridiques

Par Pierre Trudel

Étude réalisée par le
Centre de recherche en droit public
de l'Université de Montréal.

Graphisme: Le Studio Abeille inc.
Préparation éditoriale: Michèle D. Rochette
Directeur de la collection: Michel Marquis

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec
1er trimestre 1978
ISBN 0-7754-3006-4

© Éditeur officiel du Québec

Les aspects juridiques du contrôle des loyers

Collection Études juridiques

Éditeur officiel
Québec

Table des matières

Introduction 2

PREMIÈRE PARTIE:
L'ÉVOLUTION DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE DES LOYERS AU QUÉBEC

CHAPITRE 1
Le contrôle des loyers

I— Fondement de l'exercice d'une compétence fédérale en matière de contrôle des loyers 12

A. Les pouvoirs résultant de la situation d'urgence 12

B. La Loi sur les mesures de guerre 12

C. L'exercice des pouvoirs d'urgence du parlement fédéral en matière de loyers en 1940 12

II— Les règlements sur la tenure par bail en temps de guerre 14

III— Les ordonnances de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre 16

A. Les organismes de contrôle des loyers 16

1- La Commission 16

2- Les estimateurs 16

3- La Cour du Magistrat 17

4- L'administrateur 17

B. Les logements assujettis au contrôle 18

C. Le contrôle des stocks de logements locatifs 18

D. Le contrôle des évictions 20

1- le principe du maintien du locataire dans les lieux 20

2- Les conditions de la reprise de possession par le locateur 20

a) La conduite ou le comportement du locataire 20

b) La décision d'un organisme public 20

c) Le fait que le propriétaire ait besoin du logement pour lui-même 21

d) La nature du logement occupé 21

E. La fixation des loyers 21

1- Les loyers maxima fixés 22

a) Loyers maxima particuliers 22

b) La fixation d'un loyer maximum 22

2- La modification des loyers maxima 23

a) Augmentation d'espace ou de services 23

b) Diminution d'espace ou de services 23

c) La procédure de modification 24

3- Les suppléments illégaux de loyer 24

a) Achat ou location de marchandises 25

b) Paiement anticipé du loyer 25

F. Les autres dérogations au droit existant 25

1- Le droit de visite du locateur 25

2- Droits des sous-locataires 26

3- Pouvoir de statuer sur toute disposition d'un bail 26

106-01398/

CHAPITRE 2
Le contrôle québécois des loyers: évolution

I— La « Loi concernant la Régie des loyers » 28

A. Nature du contrôle 28

B. La portée du contrôle 29

C. L'objet du contrôle 29

1- Les stocks de logements 30

2- L'exécution des obligations découlant des baux 30

3- Les évictions 30

a) Le droit du locataire au maintien dans les lieux 30

b) Les prix des loyers 30

II— Les ajustements apportés à la loi et l'augmentation de l'objet du contrôle 31

A. La portée du contrôle 32

B. L'objet du contrôle 32

1- Les stocks de logements 32

2- L'exécution des obligations découlant des baux 33

3- Les évictions 33

III— La diminution de la portée du contrôle (1955-1967) 34

IV— L'augmentation de la portée du contrôle 35

V— Les tentatives de réforme 36

A. Le projet de loi 59 — Code des loyers 36

B. Les projets de loi 78 et 79 37

VI — La loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973 et la réforme du droit du louage de choses 38

DEUXIÈME PARTIE:
LA LOI POUR FAVORISER LA CONCILIATION ENTRE LOCATAIRES ET PROPRIÉTAIRES

CHAPITRE 3
Les organismes de régie

I — Le Lieutenant gouverneur en conseil 44

A. Rôle administratif 44

B. Rôle en matière de réglementation 44

II — La Commission des loyers 45

A. Composition 45

B. Règles de fonctionnement 46

C. Juridiction 46

1- Pouvoir de réglementation 47

a) Réglementation de type procédural 47

b) Réglementation de type substantif 47

2- Devoir de surveillance et de conseil vis-à-vis des administrateurs 48

3- Révision sur appel des décisions des administrateurs 50

a) Les limites du pouvoirs de revision 50

b) Le cadre procédural du pouvoir 51

III — Les administrateurs 52

A. Nomination 52

B. Structure du bureau de l'administrateur 52

C. La juridiction 53

1- Compétence « ratione loci » 53

2- Compétence « ratione materiae » 54

a) Matières substantives 54

b) Matières procédurales 54

3- Devoir de conciliation 56

IV — Les tribunaux de droit commun 56

A. Juridiction pour appliquer des sanctions 56

B. Juridiction en matière d'homologation de décisions rendues en vertu de la loi 57

C. Le pouvoir de surveillance 60

CHAPITRE 4
Les dispositions interprétatives

I - La possibilité de promulgation de règlements d'interprétation 66

II - L'article 36 de la loi de conciliation 66

CHAPITRE 5
L'objet du contrôle

I - Contrôle du stock de logements locatifs 70

A. La subdivision en plusieurs logements 70

B. La conversion en copropriété 72

C. La conversion en établissement commercial 75

D. La démolition 76

II - Contrôle de l'exécution des obligations des parties à un bail 77

A. La fixation de loyer en cours de bail 77

B. Les suppléments illégaux de loyer 78

1- Les suppléments de loyer exigés d'un nouveau locataire 78

2- Les frais accessoires au loyer 80

C. La diminution des services et la dégradation du logement 81

1- La résiliation du bail pour diminution de services 81

a) La réduction de loyer 81

b) La dégradation de l'immeuble 82

c) La réduction des services 82

2- Les critères d'évaluation de la perte de jouissance 82

D. L'évacuation temporaire ou permanente pour réparation 83

E. La conduite préjudiciable du locataire 85

1- Le retard du locataire dans le paiement de son loyer 85

2- Le locataire « source de tracasseries » 86

3- L'occupation des lieux à des fins immorales 86

4- L'occupation des lieux par le locataire nonobstant convention pour les quitter 87

5- La surhabitation de la maison 87

6- La transformation du logement en maison de chambres 88

7- La détérioration des lieux loués 88

F. La résiliation par le locataire 88

III - Le contrôle des évictions 89

A. Le principe du maintien du locataire dans les lieux 89

1- L'actualisation du principe 90

2- L'application du principe 90

a) La demande de prolongation de bail et de fixation du loyer 90

i) La demande 90

ii) Délais de production 91

B. Les dérogations au principe du maintien du locataire dans les lieux 91

1- Décision résultant d'une permission de détruire le logement ou d'une mauvaise exécution des obligations prévues au bail 92

2- Le droit de reprise de possession par le propriétaire 92

a) Les conditions de la reprise de possession 92

i) « À l'expiration du bail » 92

ii) Conditions procédurales 92

iii) La qualité de propriétaire ou d'usufruitier 93

iv) La bonne foi du propriétaire 94

b) Les motifs de la reprise 94

C. Les modalités de la reprise de possession 95

3- La reprise de possession par une corporation pour fins publiques 96

4- Les sanctions du mauvais exercice du droit de reprise 96

a) Le droit du locataire à la réinstallation 97

b) La suppression du droit d'action pour recouvrement de loyer 98

c) Les sanctions pénales 98

d) Le recours en dommages-intérêts du locataire évincé 98

D. La prolongation du bail 98

E. La fixation du loyer 100

1- L'interdiction des loyers déguisés et des plus surplus de loyers 100

2- Les devoirs des administrateurs 100

3- L'obligation pour l'administrateur de fixer le loyer 102

4- Les normes de fixation 102

a) La méthode de fixation 104

b) La déclaration du locateur 104

c) Les éléments pertinents en matière de fixation de loyer 106

d) Les éléments non pertinents 106

CHAPITRE 6
La portée du contrôle

I - L'objet d'application de la loi 110

A. L'application « universelle » aux logements 110

B. Les « logements » soustraits au contrôle 110

1- Logements totalement soustraits au contrôle 110

2- Logements partiellement soustraits au contrôle 111

C. L'applicabilité de la loi à certains logements 112

1- Le contrôle face aux droits de la Couronne 112

2- Le contrôle face à la législation fédérale 112

II - La durée d'application 114

Conclusion 118

Annexes 122

Remerciements 128

Bibliographie 129

Table de jurisprudence 142

Table des lois 154

AVIS AU LECTEUR

La **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** que nous examinons dans cet ouvrage subit régulièrement des amendements. Ce volume traitant de la Loi de conciliation jusqu'en 1976, il convient de signaler au lecteur certains amendements apportés à la loi depuis et susceptibles d'affecter certaines parties de l'étude.

Depuis le 22 décembre 1977, la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** est une loi permanente [1]. Depuis cette date, la loi s'applique aux chambres qui ne se trouvent pas au sein de la résidence principale d'un locateur qui loue ou offre en location deux chambres ou plus. La loi ne s'applique toujours pas aux chambres situées dans des établissements détenant un permis en vertu de la Loi de **l'hôtellerie** ou de la **Loi sur les services de santé et les services sociaux**[2].

Les habitations à loyers modiques tombent aussi dorénavant sous le coup de la loi de conciliation sauf en ce qui concerne la fixation de loyers, la reprise de possession par le locateur et les loyers exigés des nouveaux locataires. Il incombe désormais au propriétaire de H.L.M. qui ne veut pas prolonger le bail d'un locataire, d'en faire la demande à l'administrateur des loyers. L'administrateur ne peut accorder une demande d'éviction d'un locataire de H.L.M. que pour un des motifs prévus à l'article 25 de la loi[3].

En vertu de l'article 21 de la **Loi modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, le Code Civil et d'autres dispositions législatives**, les locataires de terrains destinés à l'installation d'une maison mobile utilisée à des fins résidentielles bénéficient d'un droit au maintien dans les lieux.

L'article 29b de la loi dont il est fait mention dans le présent ouvrage a été remplacé en décembre 1976[4]. La nouvelle disposition est plus claire: il est dorénavant interdit à un locateur d'exiger d'un nouveau locataire ou d'un sous-locataire, sans autorisation de l'administrateur, un loyer supérieur au loyer le plus bas en vigueur au cours des 12 mois qui ont précédé le commencement du bail ou de la sous-location. Si le loyer a été fixé par l'administrateur au cours

---

1 **Loi modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, le Code Civil et d'autres dispositions législatives**, L.Q. 1977, c. 76, art. 9.

2 **Ibid.**, art. 1, 2, 6 et 7.

3 **Ibid.**, art. 8.

4 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q. 1976, c. 51, art. 4.

des 12 derniers mois, ce loyer peut être exigé. Le nouvel article 29e définit maintenant l'expression « nouveau locataire » comme comprenant une personne qui occupait les lieux pendant le bail du locataire précédent et qui devient elle-même locataire à l'expiration du bail[5].

Depuis l'adoption de la reconduction de 1976, les employés de la Commission des loyers sont assujettis à la **Loi de la fonction publique**[6]. Enfin, la responsabilité de l'application de la Loi de conciliation a été dévolue au ministère des affaires municipales[7].

Tels sont les principaux changements apportés à la Loi de conciliation. Malgré ces quelques modifications apportées au droit positif, la très grande partie des commentaires de cet ouvrage sont encore très pertinents.

---

5 **Ibid.** art. 5.

6 **Ibid.** art. 8, 9, 10 et 11.

7 Arrêté en Conseil no 3499-76 du 12 octobre 1976, (1976) G.O.Q. II 6121 (27-10-76).

Introduction

INTRODUCTION

Toute personne doit se loger! Cette vérité universelle suffit à justifier une étude sur les mécanismes par lesquels le droit règle les rapports découlant de l'usage des habitations. Mais lorsqu'on pense qu'au Québec la majorité de la population urbaine est composée de locataires[1], un tel examen devrait tenir compte de la façon dont on règle les rapports entre ces locataires et les propriétaires. C'est ici que commence la surprise; alors qu'on s'est attaché à étudier le droit régissant l'accès à la propriété, on a pratiquement ignoré ce qui, a tort ou à raison, a constitué jusqu'à présent l'un des rares éléments d'une « politique du logement » au Québec[2].

Il s'agit donc ici d'étudier les aspects juridiques du contrôle des loyers au Québec. Nous ne saurions ignorer le caractère partiel d'une telle étude, limitée strictement aux aspects juridiques, mais cela nous a semblé, dans le contexte, être la seule façon de produire une étude digne d'intérêt et qui irait au-delà des généralités.

Nous traitons ici de la plupart des divers problèmes posés par la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**[3], à la lumière de la jurisprudence des tribunaux et organismes chargés d'appliquer la loi, notre objectif ayant été de réaliser une synthèse de l'état actuel du droit québécois en matière de contrôle des loyers. Les aspects proprement procéduraux de l'application de la loi ont été volontairement négligés sans toutefois avoir été

---

1 **Rapport du groupe de travail sur l'habitation**, Québec, Éditeur officiel, janvier 1976, p. 15. En 1971, 52.16% des ménages québécois étaient locataires. Le pourcentage en milieu urbain est beaucoup plus élevé: 60.2% à Hull, 74.7% à Québec et 80.9% à Montréal. Jean-Paul Soulie, « Le Québec reste la seule province du pays où dominent les locataires », in **La Presse**, 20-01-73.

2 Le traitement accordé à la question dans deux études importantes montre bien l'ignorance qui persiste en ces domaines. Dans Gérard Divay et Jacques Godbout **Une politique de logement au Québec?**, Cahiers du C.R.U.R. no 5, Montréal, P.U.Q., 1973, (INRS-Urbanisation) on trouve un bref commentaire (2 pages) sur la loi de conciliation. Le **Rapport du groupe de travail sur l'habitation** (précité) se signale aussi par la pauvreté navrante de ses commentaires sur le contrôle des loyers, voir pp. 99 et 100, Québec, Éditeur officiel, janvier 1976. Une remarquable exception doit toutefois être signalée, il s'agit d'une étude de Jacques Godbout, « Les conséquences sociales de l'intervention publique sur le logement locatif au Québec », INRS-Urbanisation, 20 septembre 1974, réalisée dans le cadre d'un groupe de travail mis sur pied à la Commission des loyers à l'été 1974. Réalisé avec peu de moyens, ce travail comporte des informations utiles sur l'impact de l'application de la Loi de conciliation sur les divers groupes qu'elle vise. Cette étude est encore inédite.

3 S.Q. 1950-51, c. 20 et modifiée presque annuellement jusqu'à aujourd'hui. Lorsque nous faisons état dans cette étude de la loi de conciliation ou encore qu'on mentionne un article de loi, c'est à la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** telle qu'elle était au 1er août 1976 que nous nous reportons.

ignorés afin de mieux faire ressortir les principes de la loi et les critères adoptés pour leur mise en oeuvre.

Il ne s'agit aucunement ici d'un plaidoyer en faveur ou à l'encontre du contrôle des loyers en tant que principe ou dans sa forme actuelle; notre but est plutôt de présenter l'état du droit en appliquant une méthode d'analyse juridique afin de dégager la signification pratique de la législation.

C'est, à notre connaissance, la première fois qu'une telle expérience est tentée en dehors des organismes impliqués dans l'application de la législation sur le contrôle des loyers.

Les études sur le contrôle des loyers au Québec

Bien qu'il existe au Québec un régime de contrôle des loyers depuis 1940, les études sur le sujet demeurent relativement rares. Il convient toutefois de signaler certains textes qui sont dignes d'intérêt. Outre les ouvrages généraux relatifs au droit du louage[4] qui ne font généralement que mentionner l'existence de la loi de conciliation lorsqu'ils furent publiés après l'adoption de la loi, c'est à la Commission des loyers qu'on peut trouver la presque totalité des études juridiques effectuées sur cette loi.

Le texte de Me Gaston Massie, alors vice-président de la Commission[5] était destiné exclusivement aux personnes oeuvrant au sein de la Commission ou des bureaux d'administrateurs. Il s'agit d'une étude de chacun des articles de la loi de conciliation à l'exclusion de ceux qui règlent le statut et le fonctionnement des organismes de régie; l'auteur y présente l'interprétation que la Commission donne de la loi au moment où le texte fut rédigé. Bien que certains commentaires

---

4 Léon Lorrain, **Code des locateurs et locataires**, Montréal, Librairie de droit et de jurisprudence A. Périard, éditeur, 1885, 353p.; P.B. Mignault, **Le droit civil canadien**, t.7, Montréal, Wilson et Lafleur, 1906, 439p.; Carroll, Lovel Coverhill **Snow's Landlord and Tenant in the Province of Quebec**, third ed., Montréal, Southam Press, 1934, 566p.; Léon Faribault, **Traité de droit civil du Québec**, t.12, Montréal, Wilson et Lafleur, 506p.; John W. Durnford, « The liability of the Landlord for the Act of Co-Tenants », (1968) 14 McGill L.J. 1; John W. Durnford, « The landlord Obligations to Repair and the Recourses of the Tenant », (1966) 44 Can. Bar. Rev. 477; Jean-Marc Audet, « Le louage de choses » in Chambre des notaires du Québec, **Cours de perfectionnement**, 1974, cours donnés les 5 et 6 avril 1974 à l'Hôtel Reine Élizabeth de Montréal, p. 295 et ss.; M. Clos, « Les nouveaux aspects de la formation du contrat de louage de choses », (1974) 34 R. du B. 329; Commission des Services Juridiques, **Manuel de la pratique de l'aide juridique**, Montréal, la Commission, 1974, pag. mult., section 300 « Habitation »; Henri Kélada et Paul-Émile Marchand, **Le locataire et son nouveau bail**, Montréal, Éditions Aquila, 1974, 75p.

5 Gaston Massie, « Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires », Montréal, Commission des loyers, document réservé à l'usage exclusif du personnel des bureaux des administrateurs des loyers, mars 1971, 38p. (non publié).

de ce texte soient aujourd'hui périmés, il n'en demeure pas moins que c'est là, à notre connaissance, la première étude complète sur la Loi de conciliation.

Les autres études générales sur cette loi ont été publiées par le Barreau du Québec; elles sont de Me Louise Robert, chef du contentieux à la Commission [6]. Il s'agit de textes orientés vers les questions pratiques que peuvent susciter chez l'avocat, les dispositions de la Loi de conciliation. L'accent est placé sur les recours prévus par la loi avec les rappels qui s'imposent aux dispositions du **Code Civil**. Sur certains aspects particuliers de la loi et sur son application, la Commission a procédé à certaines études, toutes demeurées, à ce jour, inédites; un premier groupe de ces travaux fut effectué dans le cadre d'un groupe de travail mis sur pied par le Ministre de la Justice à l'occasion de l'étude des projets de loi 78 et 79'. On y retrouve des études sur les délais nécessaires pour rendre des décisions en matière de louage[8], une étude de droit comparé sur les structures qui sous-tendent les législations canadiennes portant sur les logements locatifs[9], de même qu'une analyse de la situation de l'administration de la justice en matière de loyers[10].

Sur les conversions en copropriété, il faut signaler une remarquable étude rédigée par Me Mariette Pilon[11] de la Commission et traitant des difficultés que suscitent, dans le cadre de la loi

---

6 Louise Thibault-Robert, « Les organismes et les recours créés par la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires » in **Du louage de choses jusqu'au bail de centre d'achats**, cours no 1, Formation permanente, Barreau du québec, 1974-75, p. 27 à 57. Robert, Louise, « Exposé de la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires », in **Cours de formation professionnelle du Barreau du Québec**, Montréal, 20 novembre 1975.

7 Une synthèse de ces études se trouve dans Louise Robert, « Résumé du rapport synthèse des études juridiques sur la nécessité d'un tribunal spécialisé en matière de baux résidentiels », Montréal, Commission des loyers, novembre 1974, 86p. (non publié).

8 Suzanne Desrochers et Dina Mercier, « Étude sur les délais d'obtention des jugements en matière de louage de choses (local d'habitation) », Étude 2A, Montréal, Commission des loyers, 25 septembre 1974, texte non publié; Yves Renaud « Étude des délais d'obtention des décisions devant l'administrateur des loyers, bureau de Québec », août 1974, (non publié).

9 Normand Nadeau et Marie-Andrée Pronovost, « Travail de droit comparé traitant des structures qui sous-tendent les législations canadiennes en matières de logements locatifs », (Étude no 4), Montréal, Commission des loyers, 16 septembre 1974, (non publié).

10 Louise Robert, « Analyse de la situation de l'administration de la justice en matière de loyer », Montréal, Commission des loyers, septembre 1974, 35p. (non publié).

11 Mariette Pilon, « La conversion d'immeuble en copropriété », Montréal, Commission des loyers, Service du contentieux, octobre 1975, 116p. (texte non publié).

de conciliation, les conversions d'immeubles en copropriété. Sur l'article 26a, on trouve une étude des décision rendues par la Commission et des administrateurs en vertu de cette disposition[12].

Toutes ces études, on le notera, sont postérieures à 1970; il ne semble pas qu'on ait étudié la loi de conciliation d'une façon systématique avant cette date, abstraction faite de certains articles très généraux[13]. Le fait que le contrôle ne devint universel qu'à compter de 1973 explique sans doute une telle absence dans la doctrine juridique québécoise. En revanche, depuis 1970, on semble s'intéresser davantage à la loi[13a].

Problématique

L'approche que nous avons adoptée s'éloigne des études traditionnelles de droit privé. Alors que ces dernières envisagent généralement les règles de droit à partir de ses effets sur les personnes, nous optons pour une description des règles de droit concernant le contrôle des loyers en tant que système par lequel on cherche, pour des motifs qui ne sauraient être traités avec toute l'attention requise dans le présent cadre, à exercer un contrôle sur le marché du logement locatif. L'examen des documents traitant du contrôle des loyers publiés jusqu'ici nous a convaincu de la nécessité de tenter, pour une fois, de faire l'étude des principes de droit du contrôle des loyers en dehors de tout a priori. C'est pourquoi nous avons volontairement limité les jugements de valeur, de même que les commentaires que nous ne pouvions soutenir avec des arguments probants. Il n'est toutefois pas question de prétendre que la présente étude est absolument objective; il serait hautement naïf de le faire. Enfin, notre approche est évidemment celle d'un juriste; les aspects non juridiques du contrôle des loyers, sans doute plus importants à plusieurs égards lorsqu'il s'agit de prendre une décision en matière de politique sur cette question, ne sont pas envisagés dans cette étude de façon systématique.

---

12 Mariette Pilon, « L'article 26a de la Loi de conciliation et son application », texte consulté dans les dossiers de la Commission, 29 avril 1975, (non publié).

13 J.P. Bergeron, « The Quebec Rentals Board », **in Eleven lectures on administrative boards and commissions, Meredith Memorial Lectures**, Montréal, Wilson et Lafleur, 1961, p. 60. G. Veilleux, « The Ontario Labour relations Board and the Quebec Rental Commission », (1969) 12 Can. Pub. Admin., p. 45.

13a Paul O. Ouimet, « Le contrôle des loyers et le rôle de la Commission des loyers » **in W.C.J. Meredith Memorial Lectures, 1974 series, Landlord and Tenant Legislation** Montréal, Wilson et Lafleur, 1975, pp. 37-46; Pierre Julien, « Une vieille loi raboudinée » **in Justice S.V.P.**, Montréal, printemps 1975, pp. 19-21; Normand BOURDON, « La Régie des loyers, 22 ans de confusion et de repiâtrage » in **Perspectives Dimanche**, vol. 5 no 43, 28 octobre 1973, p. 2. Québec, Ministère de la Justice, **En 1975, propriétaires et locataires, comment vivre en harmonie**, Québec, Ministère de la Justice, Service de l'information, 1975.

Méthodologie

Notre méthodologie est celle des études juridiques traditionnelles. Nous avons consulté tous les documents accessibles qu'il nous a été possible d'identifier afin de dégager la meilleure interprétation à apporter à la loi. Le fait que certaines décisions de la Commission et des administrateurs soient maintenant publiées a considérablement facilité notre tâche. Aussi, la presque totalité des décisions citées ou utilisées dans ce travail ont été ou seront rapportées. Notre étude est forcément tributaire de la représentativité qu'on peut accorder aux décisions retenues pour publication[14], mais on doit signaler qu'il est difficile de connaître l'étendue de l'autorité des décisions à l'égard de la Commission ou des administrateurs car la publication des décisions est un fait nouveau en matière de contrôle des loyers au Québec[15]. Néammoins, nous croyons avoir fait la synthèse des décisions publiées en 1975 et pour une partie de 1976, quant à plusieurs problèmes posés par l'interprétation de la loi.

De leur côté, les tribunaux de droit commun ne semblent pas avoir été fréquemment saisis de litiges qui impliquent la loi de conciliation; nous avons fait état du peu de jurisprudence émanant de ces sources, lorsqu'elle n'était pas périmée.

En ce qui regarde la législation en matière de contrôle des loyers, nous avons procédé à l'examen de toutes les lois concernant la « régie des loyers » ou reconduisant, modifiant, corrigeant la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**. Ce que nous étudions toutefois, est la loi de conciliation telle qu'elle se trouvait le 1er août 1976. Les changements innombrables apportés à cette législation par les trente-quatre lois reconductrices et modificatrices ne permettaient pas de tenir compte des situations qui ont pu exister mais qui sont aujourd'hui dépassées. C'est donc le corps de règles résultant de trente-six années d'évolution que nous étudierons.

Plan de l'étude

Notre étude comprend deux parties: après un survol de l'évolution des mécanismes de contrôle depuis leur implantation, nous passons à l'examen de la **Loi pour favoriser la conciliation**

---

14 Les décisions retenues pour publication sont celles qui permettent au lecteur de saisir la portée du litige à la seule lecture de la décision. Par conséquent, les décisions non motivées ou trop laconiques ne sont pas retenues pour publication. Entrevue avec Me Lise Martel du contentieux de la Commission des loyers, juillet 1976.

15 À part l'affaire **Gibbs v. Canadian Broadcasting Corp.**, (1953) R.L. 117, on trouve des décisions de la Commission dans les recueils de jurisprudence **Décisions de la Commission des loyers**, publiés par l'Éditeur officiel du Québec; le premier de ceux-ci renfermait des décisions rendues en 1975. Le sigle de ces recueils est (D.C.L.).

entre locataires et propriétaires. Le premier élément étudié est en quelque sorte le noyau du système de contrôle des loyers: il s'agit des organismes et institutions chargés d'appliquer les règles édictées par le législateur. Vient ensuite un court exposé sur les dispositions interprétatives; nous examinons en effet les grands principes sous-tendant ou prétendant sous-tendre les règles formelles de droit. C'est à la suite de l'étude de ces instruments voués à l'application des règles de droit positif que nous abordons l'étude de ces règles en tant que telles. D'abord, ce que l'on contrôle, c'est-à-dire les activités, phénomènes et actes juridiques se déroulant au sein du marché du logement locatif et tombant sous le coup de la Loi de conciliation. Ainsi nous verrons tour à tour les règles relatives au contrôle du stock de logement locatifs, celles concernant le contrôle de l'exécution des obligations des parties à un bail, la réglementation des évictions de locataires et les normes de détermination des loyers. Le dernier chapitre traite de la portée du contrôle; une fois décrits les traits fondamentaux du régime de contrôle des loyers, il nous a semblé important de préciser, à ce moment, la portée de ces règles aussi bien dans le temps que dans l'espace. La portée du contrôle nous a paru ressortant comme l'aspect le moins fondamental du système; il n'était pas opportun d'en traiter au début, alors que le lecteur n'a aucune idée des règles dont on discute l'étendue de l'application.

Telle est donc la façon dont nous avons choisi d'étudier les aspects juridiques du contrôle québécois des loyers. Malgré ses lacunes, nous formulons l'espoir que ce travail contribuera à une meilleure compréhension du droit québécois en matière de contrôle des loyers.

première partie

L'évolution des mécanismes de contrôle des loyers au Québec

chapitre 1

Le contrôle fédéral des loyers

C'est le gouvernement fédéral qui, à l'occasion de la guerre de 1939, instaura les premières mesures de contrôle des loyers. Nous verrons le cadre dans lequel s'inscrivaient ces mesures de même que leurs grandes lignes de force.

I - FONDEMENT DE L'EXERCICE D'UNE COMPÉTENCE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES LOYERS

La règlementation des rapports entre locateurs et locataires relevant clairement des législatures provinciales[1], il importe de faire état des fondements d'une intervention fédérale en matière de loyers.

A. Les pouvoirs résultant de la situation d'urgence

L'interprétation donnée par les tribunaux[2] au paragraphe introductif de l'article 91 du **B.N.A. Act**, 1867[3] fait en sorte que le Parlement fédéral possède le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'urgence. Selon Henri Brun et Guy Tremblay:

« L'urgence constitue (...) un domaine formel de compétence qui, hypothétiquement, peut toucher toute matière. »[4]

Bien qu'en principe, le Parlement fédéral soit seul juge de l'existence d'une situation d'urgence, le conseil privé avait refusé au Parlement fédéral de droit d'envahir les domaines de juridiction provinciale sous le prétexte de l'urgence, depuis 1945, la tendance semble se renverser[5].

En matière de contrôle des loyers, la Cour Suprême a jugé dans **Re Validity of the Wartime Leasehold Regulations**[6] que les rapports entre locataires et locateurs sont de juridiction provinciale mais qu'en présence d'une situation d'urgence, le Parlement fédéral peut valablement légiférer en la matière.

B. La loi sur les mesures de guerre

En vertu de ses pouvoirs de légiférer en cas d'urgence, le Parlement fédéral a adopté la **Loi sur les mesures de guerre**[7]. Cette loi délègue la totalité des pouvoirs de légiférer au gouvernement fédéral[8].

Il suffit au cabinet fédéral de déclarer qu'il existe ou est susceptible d'exister au Canada un état de guerre ou d'insurrection pour qu'il acquière aussitôt juridiction sur tout.

C. L'exercice des pouvoirs d'urgence du Parlement fédéral en matière de loyers en 1940.

Se prévalant de ces pouvoirs exhorbitants du droit commun, le gouvernement fédéral créa par décret la Commission des prix et du commerce en temps de guerre[9] en vue de prévenir toute augmentation exagérée des prix et des aliments, du combustible et des autres denrées nécessaires à l'existence et afin d'assurer un approvisionnement suffisant et une distribution équitable. Quelques semaines plus tard, on décrète les règlements de la Commission[10] qui seront, le 11 septembre 1940 étandus aux loyers et aux logements[11]. La Commission se vit conférer le pouvoir de fixer les loyers maxima le 24 septembre 1940[12] et à cette fin, elle procéda à la nomination d'un administrateur des loyers. Un an plus tard, soit le 1er novembre 1941, sont établis des règlements sur les loyers maxima[13]. Ces règlements firent l'objet de diverses modifications et substitutions[14].

Malgré la fin de la guerre, les contrôles sur les activités économiques furent maintenues en vertu de la **Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales**[15] dont l'article 2(1)(c) permettait au gouverneur en conseil de décréter des règlements:

« Pour maintenir, contrôler et réglementer les approvisionnements et services, les prix, les transports, l'usage et l'occupation de propriété, les loyers, l'emploi, les traitements et les salaires afin d'assurer la stabilité économique et une transition ordonnée aux conditions du temps de paix. »

Le contrôle sur les loyers fut donc prolongé en vertu de cette loi[16]. La loi sur les pouvoirs transitoires avait un caractère temporaire, ce qui ne l'empêcha pas d'être prolongée par le Parlement jusqu'au 31 mars 1949, « avec possibilité de renouvellement encore pour une autre année »[17].

L'État d'urgence semblant de moins en mois évident, la juridiction du Parlement fédéral dans un domaine relevant notoirement et indiscutablement de l'autorité des provinces fut de plus en plus mise en doute[18]. Le gouvernement central reconnaissait

NOTES

1 **Re Validity of the Wartime Leasehold Regulations** (1950) R.C.S. 124. Voir aussi Fernand Chaussé, « Le contrôle fédéral des loyers » (1949) 9 R. du B. 29.

2 **Re Validity of the Wartime Leasehold Regulations, précité, Fort Frances Pulp and Power Co v. Manitoba Free Press** (1923) A.C. 695.

3 **Acte de l'Amérique du Nord britannique**, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (R-U) in S.R.C. 1970, Appendices, no 5, p. 191.

4 H. Brun et G. Tremblay, **Droit public fondamental**, Québec, P.U.L., 1972, p. 156.

5 Brun et Tremblay, **op. cit.**, (note 4) p. 157. **Renvoi Loi Anti-Inflation** (1976) 2 R.C.S. 373.

6 Précité, note 1.

7 **Loi ayant pour objet de conférer certains pouvoirs au gouverneur en conseil dans le cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection**, S.R.C., 1970, c. W-2. Adoptée en 1914, S.C. 1914, 2e sess., c. 2.

8 Brun et Tremblay, **op. cit.**, (note 4) **Loi sur les mesures de guerre**, précitée, (note 7) art. 3.

9 Décret C.P. 2516 du 3 septembre 1939. Les dates ainsi que les numéros des décrets cités ici sont tirés de la codification de 1949: **Décrets, ordonnances et règlements statuaires, codification 1949**, volume V, Ottawa, Imprimeur de la reine, 1953.

10 Décret C.P. 3998 du 5 décembre 1939 établissant et édictant les règlements de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre.

11 Décret C.P. 4616 du 11 septembre 1940.

12 Décret C.P. 5003 du 24 septembre 1940.

13 Décret C.P. 8528 du 1er novembre 1941 qui sera modifié par le décret C.P. 8965 du 21 novembre 1941.

14 Décret C.P. 8965 du 21 novembre 1941; C.P. 3366 du 24 avril 1942; C.P. 8973 du 1er octobre 1942; C.P. 3207 du 22 avril 1943; C.P. 7570 du 1er octobre 1943; C.P. 6234 du 8 août 1944; C.P. 386 du 18 janvier 1945; C.P. 4409 du 22 juin 1945; C.P. 5234 du 23 décembre 1946; C.P. 391 du 31 janvier 1947.

15 S.C. 1945, 9-10 Geo. VI, c. 25, prolongé par la **Loi de 1947 sur le maintien des mesures transitoires**, 11 Geo. VI, c. 16, qui fut modifiée par 11-12 Geo. VI, c. 5, le 24 mars 1948.

16 C.P. 7414.

17 Fernand Chaussé, « Le contrôle fédéral des loyers », précité, p. 31.

18 Voir, Chaussé, **précité** (note 17) qui démontre que le contrôle des loyers en temps de paix relève des provinces.

le bien fondé de telles prétentions mais, en raison de l'inflation, il prolongea les contrôles tout en réduisant graduellement leur portée[19]. Ainsi, le contrôle des loyers industriels et commerciaux disparut en 1947 puis, en avril 1951, le contrôle fédéral sur les loyers de logements fut supprimé.

II - LES RÈGLEMENTS SUR LA TENURE PAR BAIL EN TEMPS DE GUERRE

Institué afin de pallier à une situation d'urgence, le contrôle fédéral des loyers apparaît autoritaire. Il trouve sa forme législative dans les règlements édictés par le gouverneur en conseil et dans les ordonnances de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre.

Nous faisons état ici du Règlement sur la tenure par bail en temps de guerre tel qu'il existait le 21 novembre 1948 « ayant été maintenu en vigueur par la loi de 1947. »[20]

Les règlements sur la tenure par bail en temps de guerre ont fait l'objet de nombreuses modifications, aussi, nous avons choisi de nous arrêter à la codification administrative de 1949[21] qui constitue la version des règlements fédéraux qu'a remplacée, plus tard, la Loi provinciale concernant la Régie des loyers[22].

Il s'agit d'un règlement qui sous-délègue[23] à la Commission des pouvoirs pour contrôler les loyers. Il a préséance sur toute loi ou ordonnance en vigueur au Canada ou dans une partie du pays avec laquelle il pourrait venir en conflit sauf s'il s'agit d'une loi adoptée par le Parlement après le 31 janvier 1947[24] et il lie la Couronne du Canada de même que celle de chaque province[25].

Le règlement confère à la Commission des pouvoirs très étendus. D'abord, elle se voit accorder un pouvoir d'inspection et d'enquête qu'elle peut exercer à la suite d'une plainte ou *proprio motu*[26] sur le loyer exigé en tout temps par une personne pour une quelconque propriété immobilière, sur la nature et l'étendue de celle-ci ou toute modification qui y est apportée et sur toute infraction prétendue ou apparente à quelque règlement, ordonnance ou injonction. Elle peut de plus entrer dans tout établissement et l'inspecter de même que tout ce qui s'y trouve[27], forcer une personne à lui fournir des renseignements[28], soumettre au procureur général d'une province tous renseignements sur une prétendue infraction[29]. La Commission a discrétion pour publier ou non ses rapports d'enquêtes selon ce qu'elle juge préférable dans l'intérêt public[30].

Sur le contrôle des prix des loyers proprement dit, la Commission a juridiction pour fixer le loyer maximum auquel un immeuble peut être loué et interdire un loyer supérieur à ce plafond. Elle peut aussi fixer ce qui sera compris dans un loyer quelconque et exiger le remboursement de toute somme perçue en excédent du loyer fixé par les Règlements[31].

Il lui est loisible de prescrire les raisons pour lesquelles tout loyer maximum fixé peut être modifié et la mesure dans laquelle il peut l'être. Pour les loyers non fixés en vertu des pouvoirs énumérés jusqu'ici, la Commission peut prescrire un mode de détermination du loyer maximum et interdire tout dépassement de ce maximum[32].

La Commission peut prescrire les termes et conditions des baux pour toute propriété immobilière et interdire toute transaction qui n'y serait pas conforme[33] ainsi que décréter les raisons pour lesquelles tout bail peut être terminé ou les locataires expulsés ou expropriés[34]. Enfin, elle peut modifier ou suspendre un bail ou une loi visant à l'occupation ou l'usage de toute propriété immobilière[35].

La Commission peut nommer ou autoriser un administrateur des loyers à nommer des estimateurs

locaux des loyers, et toute personne au poste de Comité local, cour des appels de loyer ou autre tribunal chargée d'enquêter ou de statuer sur les plaintes et demandes au niveau local[36].

La Commission peut exercer ses pouvoirs de deux façons: soit en émettant des ordonnances, soit en déléguant une personne pour exercer ceux de ses pouvoirs qu'elle peut juger appropriés.

Enfin, c'est au Ministre des finances que la Commission rend des comptes et elle reçoit de lui ses instructions[37].

Le règlement impose un gel des loyers. Ainsi, en vertu de l'article 5 du Règlement, le loyer maximum pour toute propriété immobilière pour laquelle existait un bail en vigueur le 11 octobre 1941, est le loyer qui était légalement payable en vertu de ce bail; pour les immeubles pour lesquels il n'y avait pas de bail en vigueur le 11 octobre 1941, le loyer maximum était le loyer légalement payable en vertu du dernier

NOTES

19 J.P. Bergeron, « The Quebec Rentals Board » in **Eleven lectures on administrative boards and Commissions**, W.C.J. Meredith Memorial lectures, 1961, Montréal, Wilson et Lafleur, 1961, p. 60.

20 Précitée, note 15.

21 C.P. 9029, 21 novembre 1948, codification administrative, in **Décrets, ordonnances et règlements statutaires, codification, 1949**, vol. V, Ottawa, imprimeur de la reine, 1953, pp. 4561 et ss.

22 S.Q., 1950-51, c. 20.

23 La tendance dominante de la jurisprudence est à l'effet d'interpréter strictement un pouvoir délégué et de refuser au délégataire le droit de déléguer à nouveau un tel pouvoir à moins que cette règle d'interprétation ne soit mise de côté par la loi en vertu de laquelle la délégation fut accomplie. Dans le cas de la **Loi des mesures de guerre**, la Cour Suprême a jugé que le principe d'interprétation excluant le droit de sous déléguer avait été écarté. Voir à cet effet **Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act**, (1943) 1 D.L.R. 248; Bora Laskin, « Administrative Law — War Subdelegation of legislative power without express statutory authorization », (1943) 21 Can. Bar. Rev. 141, à la p. 146, de façon générale, sur la maxime « delegatus non potest delegare », voir René Dussault, **Traité de droit administratif canadien et québécois**, T. 1, Québec, P.U.L. 1974, p. 768 et ss.; John Willis, « Delegatus non potest delegare », (1943) 21 Can. Bar. Rev. 257.

24 **Règlements sur la tenure par bail en temps de guerre**, précité, article 2(3).

25 **Ibid.**, art. 2(4), sous réserve toutefois de toute mesure prise par le gouverneur en conseil après le 21 novembre 1941.

26 **Ibid.**, art. 3(1)(a).

27 **Ibid.**, art. 3(1)(b).

28 **Ibid.**, art. 3(1)(c).

29 **Ibid.**, art. 3(1)(e).

30 **Ibid.**, art. 3(1)(d).

31 Ibid., art. 3(1)(f).

32 **Ibid.**, art. 3(1)(h).

33 **Ibid.**, art. 3(1)(i).

34 **Ibid.**, art. 3(1)(j).

35 **Ibid.**, art.3(1)(k).

36 **Ibid.**, art. 3(2).

37 **Ibid.**, art. 15.

bail en vigueur entre le 1er janvier 1940 et le 11 octobre 1941. Pour les autres immeubles, le prix maximum doit être fixé par la Commission[38].

Les baux conclus après le 11 octobre 1941 sont modifiés et rendus conformes à ces dispositions, tandis que la Commission garde son pouvoir de modifier les loyers maxima ou exempter certaines catégories de personnes ou d'immeubles des foudres du règlement[39].

Le règlement crée des infractions très dures pour toute personne qui passe outre à ses dispositions. Les interdits visent aussi bien les personnes qui demandent des montants plus élevés que ceux permis que celles qui paient un tel montant[40].

III - LES ORDONNANCES DE LA COMMISSION DES PRIX ET DU COMMERCE EN TEMPS DE GUERRE

La réglementation sur les loyers édictée par le gouverneur général en conseil constitue le cadre à l'intérieur duquel la Commission peut édicter des règles plus précises. Nous présentons donc ces normes, telles qu'elles étaient en 1949 et selon les catégories qui furent plus tard retenues dans la législation provinciale de contrôle des loyers. C'est dans ces ordonnances qu'on trouve le droit substantif qui règle les rapports entre locataires et locateurs tel que l'autorité fédérale l'a voulu en raison des circonstances exceptionnelles. Nous distinguerons dans notre examen des ordonnances les organismes appelés à intervenir dans le processus de contrôle et les règles en vertu desquelles agissaient ces divers organismes. Notre présentation sera nécessairement sommaire, ne montrant que les règles telles qu'elles étaient à un moment précis. L'objectif de cet examen est de retracer les racines du régime de contrôle qui fut appliqué au Québec une fois l'état d'urgence résorbé.

A. Les organismes de contrôle des loyers

Le régime de contrôle mis sur pied par le fédéral fait appel à quatre organismes qui interviennent à divers niveaux dans le processus.

1 - La Commission

La Commission est l'instance législative au sein du système. C'est elle qui décrète les ordonnances dans lesquelles se trouve le droit substantif. Par conséquent, c'est elle qui fixe les loyers maxima de même que les autres règles impératives que comporte le contrôle.

2 - Les estimateurs

Les « estimateurs des loyers » sont des personnes nommées soit par la Commission, soit par un administrateur des loyers[41] qui ont pour fonction de fixer le prix de location des logements. Ils interviennent lorsqu'il y a une cause susceptible de provoquer une modification des loyers maxima fixés par la Commission. Ces causes sont la diminution d'espaces ou de services ainsi que leur augmentation[42].

Une demande de modification de loyer se loge auprès de l'estimateur au moyen de la production en deux copies d'une formule que prescrit la Commission. L'estimateur transmet alors une copie à la partie adverse. Cette dernière a dix jours pour faire toute déclaration qu'elle juge bon de faire[43]. L'estimateur peut exiger des renseignements supplémentaires, entendre les parties et, pour ce faire, il est libre d'adopter toute procédure appropriée[44]. Il peut visiter le logement et faire prêter serment. Toutefois, il doit pour encourir des dépenses, obtenir l'autorisation écrite d'un administrateur[45].

L'estimateur peut modifier, de son propre chef, le loyer maxima lorsqu'il y a eu augmentation ou diminution d'espace ou de services[46] ou rejeter la deman-

de[47]. La décision que rend l'estimateur reste en vigueur jusqu'à modification par la Cour des appels de loyers ou d'un administrateur[48]. Aucun dépens n'est accordé aux parties.[49]

3 - La Cour du Magistrat

L'ordonnance no 800 établit une Cour d'appel des loyers qui a juridiction pour reviser les décisions des estimateurs de loyers. Comme tel, il s'agit de:

« tout juge, fonctionnaire d'un tribunal ou avocat nommé à ce titre par la Commission pour toute région particulière. »[50]

et au Québec, c'est la Cour des sessions de la paix ou le magistrat de district qui joue ce rôle sauf si une Cour d'appel des loyers est nommée[51]. La Cour d'appel des loyers remplace les estimateurs des loyers dans les régions où il n'y a pas de tels officiers[52].

4 - L'administrateur

L'administrateur des loyers est le personnage central du système de contrôle, il est muni de pouvoirs très vastes et hautement discrétionnaires. Ainsi, « La méthode et la procédure à suivre dans l'exercice de ses pouvoirs sont celles qu'un administrateur des loyers adoptera »[53]. Il possède les pouvoirs d'un commissaire nommé sous l'empire de la **Loi des enquêtes**[54] et ses décisions sont finales et sans appel[55]. Il peut nommer quelqu'un au poste d'estimateur des loyers pour toute région[56]. L'ordonnance lui confère le pouvoir de:

« Déterminer si tel immeuble en particulier est logement ou immeuble commercial ou chambre d'hôtel ou l'un des biens immeubles dont il s'agit au paragraphe (1) de l'art. 2 (c'est à dire un local auquel ne s'applique pas l'ordonnance), et peut prescrire que ce bien immeuble est régi par les dispositions de

NOTES

38 **Ibid.**, art. 5(1).

39 **Ibid.**, art. 5(2).

40 **Ibid.**, art. 6.

41 Ordonnance no 800 sur les loyers maxima et la terminaison des baux pour logements et chambres, in **Décrets, ordonnances et règlements statutaires, codification**, 1949, vol. V, Ottawa, Imprimeur de la reine, p. 4639, art. 1.

42 Voir **Infra**.

43 Ord. No 800, art. 9(1)(d).

44 **Ibid.**, art. 9(2).

45 Ibid., art. 9(3).

46 **Ibid.**, art. 9(6).

47 **Ibid.**, art. 9(4).

48 **Ibid.**, art. 9(7).

49 **Ibid.**, art. 9(8).

50 Ordonnance 800, (précitée) art. 1.

51 **Ibid.**, art. 35(2).

52 **Ibid.**, art. 35(1).

53 Ordonnance 800, précitée, art. 34(3).

54 **Ibid.**, art. 34(2).

55 **Ibid.**, art. 34(4).

56 **Ibid.**, art. 34(1)(i).

telle ordonnance de la Commission qu'il peut désigner en conséquence, et cette détermination et cette directive sont définitives, »[57]

Il peut de plus exempter tout bail d'une disposition quelconque de l'ordonnance,[58] fixer ou modifier le loyer maximum d'un logement ne faisant pas l'objet d'une demande ou d'un appel, modifier une décision d'un estimateur[59] et avec permission de la Commission, d'une Cour des appels de loyers en ce qui a trait à la fixation ou la modification d'un loyer maximum[60].

Ses pouvoirs d'enquête, nous l'avons vu, sont très étendus mais l'ordonnance lui permet en outre de pénétrer dans tout logement ou chambre pour en faire la visite et examiner tous documents s'y rapportant[61].

B. Les logements assujettis au contrôle

En vertu de l'article 5 des **Règlements sur la tenure par bail en temps de guerre**, toute propriété immobilière est soumise aux normes en matière de fixation de loyers maxima. Le même article autorisant la Commission à décréter des exemptions, furent par conséquent exemptés des règles de l'ordonnance 800 les terrains vacants[62], les immeubles loués (avec ou sans habitation) uniquement pour fins de labourage, d'agriculture ou d'horticulture[63] les garages constituant une dépendance d'un logement et loué à une personne autre que le locataire de ce logement[64], un bail dont le locateur est le gouvernement du Canada, la SCHL ou Wartime Housing Ltd[65] les vivoirs et chambres, les maisons d'éducation, institutions religieuses ou philanthropiques etc.[66] les pensions saisonnières où l'exploitant fournit aux clients le logement et trois repas par jour[67].

L'Ordonnance ne s'applique pas non plus à un nouveau bâtiment dont la construction était en voie d'être complétée le 1er janvier 1947[68] et qui était inoccupé à ce moment, ni à une maison de pension où l'on sert deux ou plusieurs repas par jour à l'occupant de la chambre[69] ni à un bail conclu entre le locateur et son employé ou serviteur[70].

Sont également exclus les chalets d'été, d'hiver, pavillons de ski, de chasse ou cabine de tourisme qui étaient sans locataire le 23 février 1948 ou qui deviennent inoccupés après cette date[71]. L'Ordonnance no 425[72] assujettissait de telles installations au contrôle mais cette disposition de l'ordonnance no 800 vint amorcer le processus de « retour » à la normale. Dans la mesure ou l'occupant a droit à la possession exclusive du logement, le bail d'un logement conclu avec le locataire qui ne l'était pas au 1er novembre 1948 est également exclu de l'application de l'Ordonnance.

On constate donc que lors de l'abandon du contrôle fédéral, un processus de « retour » à un marché non contrôlé était en branle.

C. Le contrôle des stocks de logements locatifs

Une première préoccupation du contrôle fédéral des loyers, tout comme ce sera le cas pour le contrôle provincial ainsi que nous le verrons, est la quantité de logements disponibles sur le marché. Il s'agit de surveiller les actes qui sont susceptibles d'amener la diminution du stock de logements, facteur qui joue évidemment un rôle majeur dans l'établissement du prix des logements par le jeu du marché. Un contrôle du marché des logements ne serait que de très faible portée s'il ne visait pas les actes susceptibles de soustraire des immeubles à son champ d'application.

Le contrôle fédéral des stocks de logements a toutefois été très rudimentaire sans doute en raison du fait qu'il fut un temps où tous les immeubles locatifs furent l'objet de contrôles. La modification des fonctions d'un édifice n'avait pas, à ce moment, pour effet de le soustraire au contrôle. Conséquemment, on ne

vise par ce type de contrôle que la subdivision d'un logement en plusieurs.

L'expulsion d'un locataire pour division du logement est permise par l'Ordonnance no 800 de la Commission[57]. Toutefois, il faut que le locateur projette de créer deux logements ou plus par la modification de la structure de la maison. Chacun des logements ainsi obtenus doit avoir une superficie de parquet d'au moins 500 pieds carrés et comprendre au moins deux chambres à coucher, une cuisine, un bain privé et une chambre de toilette privée.

Pour exécuter les travaux, le propriétaire doit obtenir un permis de l'estimateur des loyers. La demande, qui se fait sur une formule prescrite, doit être accompagnée des plans de la division projetée. Il faut en outre démontrer la possibilité d'obtenir des autorités compétentes les permis nécessaires à la division et prouver que le nombre total de personnes qui pourront vraisemblablement occuper les logements projetés dépassera celui des personnes qui l'occupent au moment de la demande.

L'estimateur, qui peut exiger tous autres renseignements et visiter le logement, a discrétion pour accorder ou refuser le permis. En cas de refus, il y a appel à la Cour des Appels de loyers.

Si le permis est accordé, le locateur peut donner un « avis de congé » au locataire et un délai (qui est généralement de trois mois) doit être donné au locataire enjoint de déguerpir. Enfin, lorsqu'un locataire a dû quitter un logement dans un tel contexte, il est interdit, sans permis écrit de l'estimateur, de louer le logement à une autre ou de vendre à quiconque la maison avant que la division projetée soit accomplie.

NOTES

57 **Ibid.**, art. 34(1)(j).

58 Ibid., art. 34(1)(d).

59 **Ibid.**, art. 34(1)(g).

60 **Ibid.**, art. 34(1)(g).

61 **Ibid.**, art. 34(1)(b).

62 Ordonnance 800, précitée, art. 2(1)(e).

63 **Ibid.**, art. 2(1)(b).

64 **Ibid.**, art. 2(1)(g).

65 **Ibid.**, art. 2(1)(c) et (h).

66 **Ibid.**, art. 2(1)(a).

67 **Ibid.**, art. 2(1)(d).

68 **Ibid.**, art. 2(1)(f).

69 **Ibid.**, art. 2(1)(i). Toutefois, en vertu de l'Ordonnance 428 les autres chambres sont soumises au contrôle.

70 **Ibid.**, art. 2(1)(l).

71 **Ibid.**, art. 2(1)(j).

72 Ordonnance no 425 - Logements dans les cabines de tourisme et les remorques-automobiles - art. 2.

73 **Ibid.**, art. 16.

D. Le contrôle des évictions

C'est par le contrôle des évictions de locataires que se manifeste le plus souvent un régime de contrôle des loyers. Il s'agit en quelque sorte de maintenir, nonobstant la volonté d'un partie, une relation contractuelle. C'est aussi prévoir à quelles conditions il pourra être mis fin à la relation, amenant ainsi la manifestation la plus évidente de cette rupture, l'éviction du locataire du logement et sa reprise par le propriétaire.

Nous examinons donc tour à tour le principe selon lequel le locataire doit être maintenu dans les lieux et les réserves qui viennent nuancer ce principe.

1 - Le principe du maintien du locataire dans les lieux

L'Ordonnance pose le principe en vertu duquel aucun locataire de logement « ne sera dépossédé ni expulsé de son logement et aucun locateur n'obligera un locataire à quitter les lieux ni à livrer possession du logement »[74].

Le principe comporte toutefois des réserves qui autorisent, à certaines conditions, la reprise de possession par le locateur.

2 - Les conditions de la reprise de possession par le locateur

Moyennant certaines conditions, l'Ordonnance no 600 permet au locateur de reprendre possession du logement pour les motifs suivants:

— la conduite ou le comportement du locataire;[75]

— la décision d'un organisme public;[76]

— le fait que le locateur-propriétaire ait besoin du logement pour lui-même;[77]

— la nature du logement occupé.[78]

a) La conduite ou le comportement du locataire

Le locateur pourra reprendre possession de son logement et ce conformément à la loi provinciale, si le locataire fait défaut de payer son loyer durant quinze jours ou plus[79] ou s'il viole quelques dispositions importantes de son bail, à la condition cependant que le locateur informe le locataire de la violation reprochée[80].

Il en sera de même si le locataire occupe un logement pour un premier bail d'une période déterminée d'au moins cinq mois et conclu après le 1er octobre 1943[81] ou occupe le logement en vertu d'un bail pour une période indéterminée[82]. Le locateur peut pareillement exercer son droit si le locataire avec qui fut conclu le bail a cessé d'occuper le logement comme résidence personnelle pour une période de plus de cinq mois[83].

Enfin, le droit de reprise peut exister lorsque la conduite du locataire ou du sous-locataire nuit à d'autres occupants ou à la réputation de l'immeuble ou encore si le locataire ou le sous-locataire endommage le logement ou n'en prend pas soin[84].

b) La décision d'un organisme public

Si la maison appartient au gouvernement fédéral, à un gouvernement provincial, à une municipalité ou à un organisme scolaire ou d'utilité publique, le locataire voit son droit au maintien dans les lieux anéanti[85].

Il en est de même lorsque le locateur a reçu un ordre d'une autorité compétente déclarant le logement impropre à l'habitation[86].

c) Le fait que le propriétaire ait besoins du logement pour lui-même

Le locateur d'un logement dont il était propriétaire avant le 1er novembre 1947 peut reprendre le logement s'il en a besoin pour en faire sa résidence personnelle. Le locateur ne peut recouvrer qu'un seul logement en vertu de cette disposition et il doit s'engager à ne pas louer ni vendre ce logement avant le 1er avril 1950[77]. L'avis de reprise de possession est donné à l'estimateur des loyers sur une formule prescrite par la Commission au moins six mois[78] avant la fin du bail. Les co-locateurs peuvent chacun exercer leur droit à la reprise de possession[79].

d) La nature du logement occupé

Si le logement occupé est habituellement loué pour une ou des saisons et que le bail soit pour une saison ou partie de saison[80], de même s'il s'agit d'une maison faisant partie d'une ferme devant servir à des fins d'agriculture, d'élevage ou de garde d'animaux et que sa possession soit nécessaire à l'exploitation efficace de l'immeuble, le droit de reprise du propriétaire pourra écarter le locataire des lieux[81].

Le locataire sera aussi évincé si on permet au propriétaire de diviser le logement[82] ce dont nous avons traité dans notre exposé sur le contrôle des stocks de logements locatifs.

E. La fixation des loyers

La fixation des prix ou à tout le moins le contrôle de ceux-ci est généralement vu comme la caractéristique la plus élémentaire de tout mécanisme de contrôle. Examinons donc le régime de fixation des prix tel que décrété par les Ordonnances de la Commission.

NOTES

74 **Ibid.**, art. 12.

75 **Ibid.**, art. 13(a),(b),(c),(g),(l) et 14.

76 **Ibid.**, art. 13(e),(k),(m),(g).

77 **Ibid.**, art. 15 A et Ordonnance no 511, Terminaison des baux de logements et chambres dont un démobilisé désire la possession, in Décrets, Ordonnances et Règlements statutaires, précité, p. 4634, et Ordonnance no 753 sur l'expiration des baux de logement, **ibid.**, à la p. 4642 et Ordonnance No 793, sur la terminaison des baux pour logements domiciliaires, **ibid.**, p. 4647.

78 Ordonnance No 800, précitée, art. 13(h),(n).

79 Ordonnance 800, précitée, art. 13(a). Toutefois, cet alinéa prévoit que l'augmentation du loyer maxima décrété par la Commission ne devient exigible qu'à compter de la date de la décision même si elle peut avoir un effet rétroactif.

80 **Ibid.**, art. 13(b). Il n'y a pas violation du bail si une ordonnance permet une dérogation au bail.

81 **Ibid.**, art. 13(c). Cette règle ne s'applique qu'au premier bail de ce genre conclu durant une année.

82 **Ibid.**, art. 13(g).

83 **Ibid.**, art. 13(l).

84 **Ibid.**, art. 14(l).

85 **Ibid.**, art. 13(k),(m),(g).

86 **Ibid.**, art. 13(e).

87 **Ibid.**, art. 15 A(1) et (2).

88 **Ibid.**, art. 15 B. Ce délai est plus court dans les cas de baux de moins d'un an.

89 **Ibid.**, art. 15 C.

90 **Ibid.**, art. 13(h).

91 **Ibid.**, art. 13(n).

92 **Ibid.**, art. 16, voir **supra**.

1 - Les loyers maxima fixés

Les Ordonnances de la Commission ont établi un véritable gel des prix des logements. À moins que l'Ordonnance ne prévoie un motif pour lequelle le loyer devrait être modifié, il est stipulé que:

« Les loyers maxima qui ont été fixés pour les logements antérieurement au 1er janvier 1949 ou sous le régime de la présente ordonnance ne doivent pas varier (...) »[95]

Nous avons déjà vu que les **Règlements sur la tenure par bail en temps de guerre**[96] décrétaient le loyer maximum payable pour toute propriété immobilière et modifiait en conséquence tous les baux. Les augmentations générales des loyers devaient être décrétées par la Commission et aucune augmentation n'était permise sans autorisation des organismes de contrôle.

a) Loyers maxima particuliers

Ce qu'on entend par « loyer maxima payable en vertu d'un bail en vigueur le 11 octobre 1941 »[97] c'est, sous réserve des modifications décrétées sous l'autorité de la Commission[98], le loyer qui était, au moment de l'Ordonnance, payé ou payable légalement. Cela comprend les loyers mensuels avec les variations saisonnières dont ils pouvaient, conformément au bail, faire l'objet[99], et les loyers payables en vertu d'une sous-location consentie par un locataire; dans ce dernier cas, le sous-bail pouvait, à son expiration, être renouvelé aux mêmes conditions par le locateur[100]. Si une option contenue au bail permettait le versement d'un loyer plus élevé, ce montant était le loyer maximum pour le logement à la condition que l'option eut été exercée[101]. Dans le cas d'un loyer payable pour une saison ou une partie de saison, les loyers payés durant chaque saison sont respectivement les loyers maxima[102]. C'est le loyer hebdomadaire maximum qui est le loyer légal lorsqu'il existe à la fois un loyer quotidien et un loyer hebdomadaire ou un loyer mensuel, cette règle s'appliquant à la condition que le même locataire occupe le local pendant l'une ou l'autre des périodes[103] et non si le locataire change, par exemple, à tous les jours.

b) La fixation d'un loyer maximum

L'Ordonnance no 800 prévoit une procédure en vue de la fixation des loyers pour les logements où il n'y avait pas de loyer maximum. C'était le cas des logements qui, depuis la plus récente fixation générale ou particulière, avaient été tranformés « en un logement réellement différent »[104], un logement loué habituellement pour une saison seulement s'il devient loué pour une période non comprise dans cette saison ou ces saisons[105], le logement résultant de la conversion d'un immeuble commercial[106] et celui dont le locateur ne peut déterminer avec certitude le loyer maximum[107].

L'estimateur est chargé de faire cette fixation sur demande du locateur. Le locateur avant la passation du bail ou dans les trente jours suivant celle-ci, doit présenter une demande à l'estimateur des loyers afin de faire fixer le loyer maximum de ce logement[108].

Si le locateur a présenté sa demande dans les délais requis, il peut percevoir le loyer convenu au bail jusqu'à ce que le loyer maximum soit fixé[107]. Si le locateur n'a pas présenté sa demande dans les trente jours, le locataire a le loisir d'en notifier l'estimateur des loyers et retenir le paiement du loyer jusqu'à ce que l'estimateur l'ait avisé que le locateur a présenté une demande[108].

La fixation des loyers se déroule comme s'il s'agissait d'une demande de modification d'un loyer maximum fixé[109]. Le montant du loyer doit être fixé, s'il s'agit d'un logement construit après le 1er janvier 1944, afin qu'il procure un rendement raisonnable en

rapport avec la valeur courante du terrain et le coût de construction de l'immeuble[110] et le règlement précise que l'estimateur doit fixer le loyer maximum à un montant qui est, à son avis de dix pour cent supérieur au loyer généralement courant le 11 octobre 1941 pour de semblables logements dans le voisinage[111] sauf si le locataire n'a pas la jouissance exclusive du logement[112]. Il y a appel de la décision de l'estimateur devant la Cour des appels de loyer[113].

2 - La modification des loyers maxima

La possibilité de demander la variation d'un loyer maxima fixé est fort limitée. En fait, il y a deux motifs de variation: l'augmentation de l'espace ou des services fournis et leur diminution.

a) Augmentation d'espace ou de services

L'augmentation de l'espace dans le logement ou la fourniture de dépendances, ameublement, accessoires, commodités qui ne devaient pas être fournis pour le loyer maximum peut valoir au locateur une augmentation du loyer d'un montant proportionnel à l'augmentation de la valeur locative du logement mais le loyer ne peut être plus élevé que celui généralement en vigueur à une date donnée pour semblable logement dans le voisinage[114].

Par contre, l'augmentation permise est plus généreuse lorsque l'occupant n'est pas obligé de partager certaines installations avec une autre personne qui n'habite pas le logement, elle est alors de dix pour cent et de quinze pour cent si le chauffage doit être fourni par le locateur[115].

b) Diminution d'espace ou de services

À la demande du locataire, l'estimateur peut diminuer le loyer maximum exigé lorsque, depuis la dernière fixation, il y a eu diminutin des services et

NOTES

93 Ordonnance no 800, précitée, art. 3.

94 Précité, note 21, art. 5.

95 Ordonnance no 800, précitée, art. 4(1)(b).

96 **Ibid.**, art. 4(1)(b).

97 **Ibid.**, art. 4(2)(a).

98 **Ibid.**, art. 4(2)(b).

99 **Ibid.**, art. 4(2)(c).

100 **Ibid.**, art. 4(2)(d).

101 **Ibid.**, art. 4(3) et (4).

102 **Ibid.**, art. 10(2)(b).

103 **Ibid.**, art. 10(2)(c).

104 **Ibid.**, art. 10(2)(d).

105 **Ibid.**, art. 10(2)(e).

106 **Ibid.**, art. 10(1).

107 Un tel loyer ne peut être perçu pendant plus de six mois sans aviser l'estimateur, art. 10(5) de l'Ordonnance 800 précitée.

108 Ordonnance No 800, précitée, art. 10(1).

109 **Ibid.**, art. 10(4), voir **supra**.

110 **Ibid.**, art. 10(6).

111 **Ibid.**, art. 10(9).

112 C'est à dire lorsqu'il doit partager l'utilisation d'une chambre de bain, cuisine, évier, cabinet d'aisance, etc.

113 Ordonnance No 800, précitée, art. 10(10).

114 Ordonnance no 800, précitée, art. 7(1)(b), il s'agit du 11 octobre 1941.

115 **Ibid.**, art. 7(1)(b).

commodités qui étaient fournis ou devaient être fournis pour le loyer maximum. La diminution est alors d'un montant proportionnel à la diminution de la valeur locative du logement[116].

Aucune autre circonstance ne peut fonder une diminution, ou une augmentation du loyer maximum[117].

Lorsqu'une augmentation a été accordée, le nouveau loyer exigible ne peut être payé avant qu'un avis ait été expédié au locataire dans le délai de congé que prescrit le loi de la province. Si le locataire ne manifeste pas au moyen d'un avis qu'il consent à payer le loyer augmenté, le bail prend fin[118].

L'Ordonnance permet que les augmentations accordées au locateur soient versées conformément à des ententes qui peuvent intervenir entre le locataire et le propriétaire[119].

Dans le cas où c'est une diminution de loyer qui a été accordée, le loyer diminué entre en vigueur à compter de la date à laquelle est survenue la diminution et le bail en vigueur pour ce logement est censé avoir été modifié en conséquence[120].

c) La procédure de modification

C'est devant l'estimateur qu'est logée la demande de modification d'un loyer maximum. La demande est formulée sur une formule émise par la Commission. Une des copies de la formule est transmise au locataire par l'estimateur. Dans les dix jours qui suivent la date de la mise à la poste de cette copie, la partie adverse peut produire toute déclaration écrite qu'elle désire faire[121].

L'estimateur a le pouvoir d'exiger des renseignements suplémentaires et, s'il le désire, d'entendre les parties[122], d'exiger que la preuve des parties soit faite sous serment, etc.[123]. La décision est rendue sur une formule émise par la Commission et elle continue d'être en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée par une décision de la Cour des Appels ou d'un administrateur des loyers[124]. Aucun frais n'est accordé[125] sur une telle demande.

Les deux parties ont le droit d'en appeler à la Cour des Appels de loyers de la décision d'un estimateur des loyers qui fixe ou varie le loyer maximum[126].

Dans un tel cas, l'avis d'appel doit être rempli en duplicata et, dans les trente jours de la décision de l'estimateur, la partie appelante doit en signifier une copie à la partie adverse et déposer l'autre copie et la preuve de cette signification entre les mains de l'estimateur[127].

L'estimateur s'assure auprès de la Cour des Appels de loyers de la date de l'audition de l'appel et, à moins que ce soit la Cour qui le fasse, avise les parties de la date d'audition. Il transmet à la Cour une copie de sa décision et tous les documents produits avec la demande de même qu'un mémoire énumérant les faits établis devant lui, mémoire que les parties ont le droit d'examiner[128].

Toute preuve pertinente peut être présentée en appel par l'une ou l'autre des parties[129] et la Cour peut exiger tout renseignement, car elle est investie des pouvoirs que prévoient la **Loi des enquêtes**[130].

L'administrateur peut aussi obtenir la révision de toute décision d'un estimateur par un référé qui se loge comme un appel ordinaire[131].

La Cour peut confirmer ou infirmer la décision de l'estimateur et rendre la décision que celui-ci aurait dû rendre[132]. Il n'y a pas de dépens accordés aux parties[133].

3 - Les suppléments illégaux de loyer

Outre les prix fixés pour les loyers, le contrôle fédéral comporte des règles ayant pour effet d'éviter que les

locateurs passent outre aux maxima fixés en imposant des suppléments déguisés en loyer.

a) Achat ou location de marchandise

L'Ordonnance 800 prévoit les cas où l'on impose au locataire au moment de la signature d'un bail, un achat ou une location d'une marchandise. Ainsi, sont interdits toute vente ou location de marchandises par un locateur ou une personne agissant pour son compte à un locataire sans que l'estimateur n'ait été appelé à en fixer le prix maximum[134].

La demande en vue d'une fixation d'un tel prix ou loyer maximum est faite par le propriétaire de la marchandise ou le locataire actuel ou éventuel, au moyen d'un formule prescrite par la Commission. La fixation de l'estimateur est, dans ce cas, finale et sans appel.

b) Paiement anticipé de loyer

L'article 33 D de l'Ordonnance 800 interdit d'obliger un locataire actuel ou éventuel à payer plus d'un mois de loyer d'avance ni plus d'une semaine à l'avance si le loyer est payable à la semaine[135].

F. Les autres dérogations au droit existant

Les Ordonnances fédérales sont essentiellement dérogatoires au droit du louage en vigueur dans chacune des provinces. Sans doute afin de faciliter les rapports entre locataires et locateurs et surtout pour simplifier la tâche des personnes chargées d'administrer les ordonnances, on a inclu certaines règles qui viennent compléter le droit spécial ainsi mis en vigueur.

1 - Le droit de visite du locateur

S'il n'y a pas d'accord entre les deux protagonistes, le locateur a le droit de faire visiter le logement à des

NOTES

116 **Ibid.**, art. 7(2).

117 **Ibid.**, art. 7(3).

118 **Ibid.**, art. 17.

119 **Ibid.**, art. 8(2).

120 **Ibid.**, art. 8(3).

121 **Ibid.**, art. 9(1).

122 **Ibid.**, art. 9(2).

123 **Ibid.**, art. 9(3).

124 **Ibid.**, art. 9(7).

125 **Ibid.**, art. 9(8).

126 **Ibid.**, art. 11(1).

127 **Ibid.**, art. 11(2).

128 **Ibid.**, art. 11(2) (c) et (d).
Ibid., art. 11(4) et (5).

129 **Ibid.**, art. 11(3).

130 **Idem.**

131 **Ibid.**, art. 11(7).

132 **Ibid.**, art. 11(4) et (5).

133 **Ibid.**, art. 11(6).

134 **Ibid.**, art. 33 C.

135 **Ibid.**, art. 33 D.

acheteurs éventuels « en tout temps raisonnable »[136]. Le locateur qui essuie un refus du locataire peut obtenir un avis de l'estimateur informant le locataire que la Cour des Appels peut alors « exempter le bail des dispositions de l'Ordonnance »[137] ce qui entrainerait l'expulsion du locataire.

2 - Droits des sous-locataires

Cette règle déroge à l'ordonnance 800 elle-même. Elle prévoit que l'abandon du logement par le locataire ne peut avoir pour effet de permettre au sous-locataire de continuer à occuper le logement après l'expiration du sous-bail[138] de même qu'après l'expiration du bail principal[139]. On dénie donc au sous-locataire les droits conférés au locataire.

3 - Pouvoir de statuer sur toute disposition d'un bail

En plus de modifier les baux dans la mesure requise afin de donner effet à l'Ordonnance[140], l'article 33 E prévoit que l'administrateur peut, lorsqu'il lui semble qu'un terme ou condition imposé à un locataire, est:

« soit déraisonnable ou injuste, ou soit destiné à éluder la loi ou a pour effet de contourner l'esprit et le but des règlements sur la tenure par bail en temps de guerre ou de la présente ordonnance ou d'une autre. (...) »

décider que ce terme ou cette condition a été imposé comme condition de la location ou de l'offre de location de ce logement ou de cette chambre, et il pourra, avec l'approbation du président de la Commission, émettre par écrit des directives spéciales à ce sujet[141].

Toute décision ainsi rendue est définitive et sans appel[142].

Notre examen des mécanismes fédéraux de contrôle des loyers nous a permis de dégager les lignes de force de cette première expérience de législation sur les prix des logements. Il nous a été donné de constater le caractère autoritaire des mesures. Le contrôle était obligatoire et son application n'était pas uniquement limitée aux augmentations de prix sans égard à l'existence ou l'absence d'accord entre les intéressés. Obligatoire, le contrôle fédéral n'en était pas moins universel étant appliqué à tous les logement loué. Notre étude a fait état d'un contrôle limité aux logements, mais rappelons qu'il fut un moment où tous les immeubles étaient assujettis au contrôle. Ce n'est qu'avec l'évanouissement de la situation d'urgence que l'on revint à une économie dite de « marché ». D'ailleurs, le contrôle des loyers, tel qu'exercé au cours de ces dix premières années n'a jamais été envisagé autrement que comme une mesure d'urgence temporaire. Plusieurs années après son instauration, le contrôle des loyers au Québec demeurera, en théorie, une mesure temporaire.

NOTES

136 **Ibid.** art. 20(1).

137 **Ibid.** art. 20(2).

138 **Ibid.** art. 21(1).

139 **Ibid.** art. 21(2).

140 **Ibid.** art. 29.

141 **Ibid.** art. 33 E (1).

142 **Ibid.** art. 33 E (2).

chapitre 2

Le contrôle québécois des loyers: évolution

Après avoir retracé les grandes lignes des contrôles des loyers décrétés à la faveur de la guerre par le gouvernement fédéral et avant d'examiner la législation québécoise actuelle, il convient de jeter un coup d'oeil sur l'évolution de la loi de conciliation de ses débuts jusqu'à nos jours.

Nous serons à même de constater que le caractère de la loi a varié au cours des années. D'une période de contrôle très strict correspondant à la guerre et aux années qui l'ont suivie, on passe à une période pendant laquelle l'on semble croire que le contrôle des loyers ne saurait durer encore longtemps et l'on prévoit des dispositions en vertu desquelles le contrôle disparaît dès que certains faits se produisent. Cette dernière période correspond à celle qui a vu l'adoption de la loi de conciliation et aux années qui suivirent. Vers 1967, on assiste à une tendance à l'augmentation de l'ampleur du contrôle, tendance qui se manifeste encore aujourd'hui.

Voyons donc les caractéristiques de la législation québécoise en ce qui regarde son évolution.

I - LA « LOI CONCERNANT LA RÉGIE DES LOYERS »

La **Loi concernant la Régie des loyers** a pris la relève du contrôle fédéral qui fut aboli le 30 avril 1951[1].

L'abolition des contrôles fédéraux ne semblait pas signifier que tout était redevenu absolument normal au sein du marché du logement. Selon Jean-Paul Bergeron:

« The final decontrol orders of the end of April 1951, had been preceded by fair warnings to all the Provinces. They were advised that where needed, due to shortage of accomodations (mainly in the large urban areas) and so as not to create hardship and a state of upheaval, the Provinces should look after their own problems in this filed and process necessary legislation to take over the role vacated by the Federal authorities. From the greater danger of inflation, the problem had veered to one of an acute housing shortage. »[2]

Le gouvernement Duplessis fit donc adopter une loi qui reprend, à la manière québécoise les grandes caractéristiques du contrôle fédéral.

On confie à une Commission la tâche de superviser les normes de contrôle et même d'en créer si elle le juge nécessaire[3]. L'application quotidienne de la loi est confiée aux administrateurs des loyers dont les fonctions rappellent celles des estimateurs telles que décrites dans les ordonnances fédérales. Le principe du maintien du locataire dans les lieux nonobstant l'expiration de son bail est conservé[4] bien que les motifs pour lesquels le locateur puisse obtenir l'éviction sont sensiblement augmentés[5].

Dans l'ensemble, il reste que cette loi reproduit assez fidèlement les règles de droit élaborées dans le cadre du contrôle fédéral telles que ces dernières avaient évolué jusqu'au moment de leur abolition.

Nous allons donc nous pencher sur un certain nombre d'aspects et de caractéristiques du contrôle établi par la loi.

A. Nature du contrôle

Le contrôle des loyers que met sur pied le Québec en 1951 instaure un gel des loyers qui sera suivi d'un contrôle des augmentations de loyers.

La période de gel intérimaire est courte: aucun locataire, dit l'article 18, ne peut, avant le premier août 1951,

« être évincé de la maison qu'il occupait légalement le trente avril 1951 ni, pendant ce laps de temps, être contraint de payer un loyer supérieur à celui qu'il était tenu de payer le 30 avril 1951. »

Après cette période, c'est-à-dire, à compter du 1er août 1951, le locataire garde son droit au maintien dans les lieux mais sujet aux dispositions de la loi[6]. Notons de plus que même le gel intérimaire n'empêche pas l'éviction pour des motifs prévus à l'article 25 ou en vertu d'un jugement d'une Cour de justice compétente[7].

B. La portée du contrôle

La loi s'applique dans « toute cité ou ville, quelle que soit la loi qui la régit (...) »[8] mais, témoignage de l'état d'esprit avec lequel fut promulgué la loi, on ménage au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de soustraire une cité ou une ville aux dispositions de la loi si on lui démontre que la situation du logement s'y est normalisée[9].

La loi ne s'applique pas à tous les logements. Les maisons construites après l'entrée en vigueur de la loi et les maisons de chambres ne sont pas visées par la nouvelle législation[10].

La loi est édictée pour demeurer en vigueur durant une période de deux ans. Entrée en vigueur à la fin d'avril 1951, elle doit prendre fin le 1er mai 1953[11].

C. L'objet du contrôle

Par l'objet du contrôle, nous entendons les matières, les actes, les comportements sur lesquels portent le contrôle. Nous présenterons donc les matières sur lesquelles s'appliquent les contrôles imposés.

Nous pouvons distinguer trois domaines de matières sur lesquels peuvent porter, en vertu de la loi, les

NOTES

1 Thérèse R. Houle, « Chronique de législation » (1973) 14 C. de D. 111 à la p. 111, note 2.

2 J.P. Bergeron, The Quebec Rentals Board, in **Eleven lectures on administrative boards and Commissions**, Meredith Memorial lectures, Montréal, Wilson et Lafleur, 1961, p. 60.

3 **Loi concernant la Régie des loyers**, S.Q. 1950-51, c. 20, art. 11 (a) et (f).

4 **Ibid.**, art. 18.

5 **Ibid.**, art. 23, 24 et 25.

6 **Ibid.**, art. 19.

7 **Ibid.**, art. 18.

8 **Ibid.**, art. 35. Ce qui exclut tout logement situé hors d'une cité ou ville.

9 **Ibid.**, art. 32.

10 **Ibid.**, art. 34.

11 **Ibid.**, art. 38.

actions régulatrices: ce sont les stocks de logements, l'exécution des obligations prévues aux contrats de bail et les évictions, cette dernière catégorie comprenant les contrôles sur les prix des loyers.

1 - Les stocks de logements

La seule mention qu'on retrouve dans la loi de 1951 qui puisse directement se rattacher à la conservation du stock de logements locatifs existants est l'article 27 de la loi, rédigé dans un style laconique:

« Nul ne peut, sans l'autorisation de l'administrateur, convertir en établissement commercial une maison d'habitation. »

Cette disposition sera complétée dès la première loi amendante afin de préciser la portée de l'interdiction[12].

2 - L'exécution des obligations découlant des baux

La loi interdit à un locateur d'exiger un supplément de loyer sous diverses formes et ayant pour but de masquer une partie de la considération exigée[13]. En plus des sanctions que la Commission peut édicter pour une telle infraction, le locateur qui viole cette disposition est sujet au droit d'action du locataire, droit qui se prescrit deux ans après que celui-ci a évacué le logement.

Lorsque, sans la faute du locataire, une maison subit une dégradation qui en réduit « sérieusement » la valeur locative, le locataire, à défaut d'entente avec le locateur, peut s'adresser à l'administrateur afin d'obtenir que celui-ci accorde la réduction qu'il jugera équitable[14].

3 - Les évictions

a) Le droit du locataire au maintien dans les lieux

Le principe du maintien du locataire dans les lieux[15] est maintenu dans la loi provinciale. Les articles 18 à 22 prévoient en effet que pendant une période de gel des loyers, allant de l'adoption de la loi jusqu'au 1er août 1951[16] de même que par la suite, aucun locataire ne peut être évincé pour cause d'expiration de son bail s'il obtient la prolongation du bail conformément aux dispositions de la loi[17].

L'éviction du locataire est évidemment interdite pendant le délai qui ui est accordé pour demander la prolongation de son bail de même qu'avant l'adjudication d'une telle demande[18].

La reprise de possession par le locateur est considérée comme étant exceptionnelle et ne sera permise que dans les cas prévus, soit l'annulation ou la résiliation du contrat par une Cour compétente[19], une cause prévue par l'article 25[20] ou encore, si le propriétaire veut reprendre possession du logement afin de s'y loger lui-même ou l'un de ses proches[21].

b) Les prix des loyers

La fixation du prix du loyer se fait lorsqu'il n'y a pas, pour le propriétaire, de droit à l'éviction du locataire et, comme le précise la loi, « À défaut d'ententes entre les parties »[22]. Alors seulement les organismes de régie ont le pouvoir de fixer des « loyers raisonnables » pour la prolongation de ces baux[23].

La notion de « loyer raisonnable » n'est pas définie dans la loi sauf que l'article 11(a) de la loi donne à la Commission le pouvoir d'établir par règlement,

« des barèmes de fixation des loyers selon les types particuliers de maisons, l'époque de leur construc-

tion, leur état d'entretien et de réparations, leur site, leur valeur de location en temps normal, leur évaluation municipale, la plus ou moins grande pénurie de logements et toutes autres circonstances susceptibles de concourir à la fixation d'un loyer juste et raisonnable pour tous les intéressés. »[24]

Comme ce pouvoir réglementaire conféré à la Commission n'a jamais été exercé[25] les administrateurs et la Commission avaient une discrétion absolue en la matière.

II - LES AJUSTEMENTS APPORTÉS À LA LÉGISLATION ET L'AUGMENTATION DE L'OBJET DU CONTRÔLE

L'adoption de la première loi sur le contrôle des loyers allait être suivie de reconductions[26] qui, en plus de « raffiner » la loi et corriger les imprécisions qui auraient pu se glisser dans le première loi, auront pour but d'augmenter l'objet sur lequel porte le contrôle.

NOTES

12 **Loi modifiant la Loi concernant la Régie des loyers**, S.Q., 1951-1952, c. 17, art. 12.

13 **Loi concernant la Régie des loyers**, précitée, art. 28.

14 **Ibid.**, art. 26.

15 Ordonnance No 800, précitée, art. 12.

16 **Loi concernant la Régie des loyers**, précitée, art. 18.

17 **Ibid.**, art. 19.

18 **Ibid.**, art. 21.

19 **Ibid.**, art. 31.

20 Au moment de l'adoption de la loi, l'art. 25 prévoit 7 motifs pouvant permettre l'éviction du locataire. Ce sont: le retard dans le paiement du loyer de plus de trois semaines, le locataire ou un membre de sa famille se comporte de façon à molester les voisins sérieusement, les lieux sont occupés à des fins immorales, le locataire continue d'occuper le logement malgré une convention contraire conclue après la sanction de la loi, la maison est devenue surhabitée au point de présenter des dangers physiques ou moraux, le locataire a transformé les lieux en une maison de chambre sans permission, la maison a été acquise par une institution qui veut l'utiliser à des fins publiques, éducatives ou hospitalières.

21 **Loi concernant la Régie des loyers**, précitée, art. 23.

22 **Ibid.**, art. 22.

23 **Ibid.**, art. 22.

24 **Ibid.**, art. 11(a).

25 Sur le pouvoir réglementaire de la Commission, voir **Supra**. Notons que le fait que le législateur confie un tel pouvoir législatif à une Commission exerçant des pouvoirs quasi-judiciaires rappelle la grande parenté entre la loi provinciale et la législation fédérale qui l'a précédée.

26 De 1951 à 1954, on a eu: **Loi modifiant la loi concernant la Régie des loyers** S.Q. 1951-52, c. 17 (qui modifie le titre de la loi), **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaire**, S.Q. 1952-53, c. 9; **Loi pour corriger la version anglaise de l'article 17 de la Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q. 1953-54, c. 10; **Loi concernant la Commission des loyers**, S.Q. 1952-53, c. 11; **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q. 1953-54, c. 12; **Loi concernant les loyers**, S.Q. 1953-54, c. 13; **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q. 1954-55, c. 7.

Ainsi, la nature du contrôle ne sera plus que limitée à un seul aspect, c'est à dire, celui du contrôle des augmentations de loyers car la période de gel de loyers prévue à l'article 18 de la loi n'est pas modifiée[27].

A. La portée du contrôle

Au cours de cette période, le lieutenant-gouverneur en conseil obtient la permission d'étendre l'application de la loi à toute autre municipalité ou territoire situé dans un rayon de cinq milles d'une cité ou d'une ville, lorsqu'il juge que les circonstances le justifient[28]. Cela est donc de nature à étendre l'application territoriale de la loi bien qu'on ne sache pas[29] si l'application fut effectivement étendue ni pourquoi elle le fut si cela a été le cas. On ne peut qu'affirmer que cette disposition répondait à un besoin ressenti par le législateur ou le Cabinet.

Plus tard[30], le pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil de soustraire une cité ou ville aux dispositions de la loi s'il lui est démontré à sa satisfaction que la situation y est redevenue suffisamment normale[31] est précisé en prévoyant que ce pouvoir peut s'exercer à la demande de la majorité absolue du Conseil d'une municipalité intéressée ou sur recommandation de la Commission[32].

L'assiette du contrôle n'est pas modifiée au cours de cette période. Par conséquent, elle va en diminuant car la loi ne s'applique pas aux maison construites après l'entrée en vigueur de la loi, ainsi que le précise l'article 34 de la loi originelle. Par l'ajout de l'article 34a[33], on fait entrer sous la coupe de la loi les baux impliquant un local commercial ou industriel et un logement avec entrées distinctes mais le contrôle ne s'exerce qu'à l'égard du logement.

Alors que la loi originelle prévoyant un contrôle de deux ans[34] la première reconduction a été adoptée avant la fin de l'application de la loi et elle prolongea d'un autre deux ans l'application de la loi[35]. Les reconductions de 1954[36] et de 1955[37] n'ont prolongé la loi que d'un an mais furent adoptées et sanctionnées avant que ne prenne fin l'application de la reconduction précédente.

B. L'objet du contrôle

Ce qui a le plus varié au cours de cette période de « raffinement » de la législation fut évidemment l'objet du contrôle. Au cours de cette période on précisa sur quoi devait s'appliquer la loi et de quelle façon. Nous nous intéresserons au premier volet de cette question, c'est-à-dire, l'objet du contrôle, délaissant l'aspect procédural des questions car cet aspect est trop souvent reliée à la situation particulière dans laquelle on se trouvait au moment de l'adoption des lois.

1 - Les stocks de logement

Le contrôle sur le stock de logement est augmenté. Grâce à l'ajout de l'article 27a[38] l'administrateur peut permettre la subdivision en plusieurs logements d'une maison spacieuse occupée par un seul locataire en vertu d'une prolongation de bail. L'administrateur peut déterminer les conditions de cette subdivision pour la protection des droits du locataire [39].

L'application de l'article 27 sur la transformation de logements en établissements commerciaux ou industriels est assortie de conditions plus explicites[40]. Par conséquent, la conversion ne peut s'effectuer pendant que la maison est occupé par un locataire mais la permission peut être accordée avant la fin du bail pour prendre effet à l'expiration de ce dernier.

Des conditions sont imposées au propriétaire qui seul peut entreprendre une telle démarche: sa demande doit être faite de bonne foi sous peine de dommages.

L'article 26a prévoit l'annulation d'une prolongation de bail lorsque la maison menace ruine ou devient dangereuse. Il permet de plus à l'administrateur d'autoriser l'éviction temporaire du locataire afin que le propriétaire puisse faire des réparations[41].

2 - L'exécution des obligations découlant des baux

Les dispositions régissant la vente de mobilier à un locataire sont ajoutées à la loi[42]. Ces dispositions nous sont parvenues presque intactes aujourd'hui.

3- Les évictions

Les exceptions au principe du maintien du locataire dans les lieux sont élargies, afin de permettre à l'usufruitier o une maison d'en reprendre possession afin de l'occuper lui-même [43]. Toutefois, des mécanismes manifestement destinés à prévenir les contournements de la loi par les propriétaires sont ajoutés. Ainsi, lorsqu'il y a demande de reprise de possession par un propriétaire, l'administrateur peut maintenir le locataire dans les lieux jusqu'à la survenance de l'événement pour lequel le locateur demande la possession[44].

Il est aussi prévu une possibilité pour l'administrateur d'imposer un échange de logement entre le locataire et la personne à laquelle le logement réclamé irait si cette personne habite présentement dans un autre logement appartenant au propriétaire[45].

Des recours en dommages-intérêts sont prévus rétroactivement pour le locataire qui a été évincé par un propriétaire de mauvaise foi[46].

NOTES

27 Il faut toutefois dire que cette période n'était que de quelques mois, sans doute pour permettre la mise en place des organismes de contrôle.

28 **Loi modifiant la loi concernant la Régie des loyers**, précitée art. 18 modifiant l'art. 35 de la loi.

29 En raison de l'absence de documentation aisément disponible.

30 C'est-à-dire en décembre 1954.

31 Art. 32 de la **Loi concernant la Régie des loyers**, précitée.

32 **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q. 1954-55, c. 7, art. 5 remplaçant l'art. 32.

33 1952-53, c. 9, art. 15.

34 1951-52, c. 17, art. 9, « art. 24b ».

35 1952-53, c. 9, art. 1.

36 1953-54, c. 12, art. 1, sanct. le 28-01-54.

37 1954-55, c. 7, art. 1, sanct. le 16-12-54.

38 Ajouté par S.Q., 1951-52, c. 17, art. 13, remplacé par S.Q. 1952-1953, c. 9, art. 20.

39 Art. 27a.

40 1951-52, c. 17, art. 12; 1952-53, c. 9, art. 9.

41 1951-52, c. 17, art. 11.

42 1951-52, c. 17, art. 14; 1952-53, c. 9, art. 11; 1953-54, c. 12, art. 3.

43 **1951-52, c. 17, art. 8(b).**

44 **1952-53, c. 9, art. 3.**

45 1951-52, c. 17, art. 8.

46 **1952-53, c. 9, art. 2(b) modifiant l'art. 23.**

Le principe du maintien dans les lieux est toutefois élargi en ce sens qu'il interdit maintenant l'éviction entre le 31 octobre et le 1er mai pour des motifs de reprise de possession par le locateur sauf si ce dernier le destine à une personne qui en a un besoin impérieux et urgent[47].

En guise de sanction pour le locateur qui n'aurait pas exercé son droit de reprise de bonne foi, on ajoute une obligation pour tout propriétaire d'obtenir une autorisation pour louer un logement qui a fait l'objet d'une reprise de possession ou pour en permettre l'usage à une autre fin.

L'autorisation doit être refusée si l'administrateur est convaincu que le propriétaire était de mauvaise foi[48]. L'autorisation peut être accordée mais, à la condition que le locataire évincé frauduleusement en vertu des articles 23 et 24 soit, s'il en exprime le désir, réintégré aux conditions fixées par l'administrateur[49].

Le processus de fixation des loyers est modifié par l'introduction d'un procédure de « conciliation obligatoire » qu'on retrouve encore à l'article 20b de la loi[50].

Pour éviter que le locataire ait à payer, rétroactivement des sommes trop importantes lorsqu'une augmentation de loyer a été ordonnée, l'article 21 se voit ajouter une disposition prévoyant que le supplément à payer à la suite d'une adjudication définitive prononcée plus de trois mois après la production de la demande peut être répartie en versements mensuels égaux sur, au plus, une période de six mois[51].

L'ajout des articles 29b et suivants prohibe la location d'un logement à un loyer plus élevé après le départ d'un locataire[52] et permet au nouveau locataire d'obtenir la revision de son loyer.

III - LA DIMINUTION DE LA PORTÉE DU CONTRÔLE (1955 À 1967)

Avec la reconduction de 1955, commence une période pendant laquelle on assiste à une diminution de la portée du contrôle des loyers.

D'une part, les lois reconductrices comportent peu ou pas d'ajout significatif au droit substantif et, d'autre part, elles contiennent des dispositions qui limitent l'application de la loi en plus de la limite découlant du fait que la loi ne s'applique qu'aux logements construits depuis avril 1951. Le contenu de chacune de ces lois est presque mot à mot semblable d'une année à l'autre. D'abord, le premier article déclare que la loi telle que modifiée voit son application prolongée jusqu'à la date qui y est indiquée, l'article 38 est modifié en conséquence. Chaque loi prévoit le prolongation automatique des baux sous réserve des recours en éviction et tendant à obtenir la transformation de logements prévus par la loi. Une procédure est prévue pour ceux qui veulent éviter la prolongation des baux. La prolongation des baux selon cette loi exclut la tacite reconduction et les baux de maisons louées par un employeur échappent à la prolongation automatique.

Les limitations à l'application de la loi se multiplient. Ainsi, la loi cesse de s'appliquer à compter du 30 avril 1958 aux maisons dont le loyer excédait $125.00 par mois au 15 novembre 1957[53]. L'exercice du pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil d'étendre l'application de la loi dans un rayon de cinq milles d'une cité ou d'une ville est maintenant assujetti à une recommandation en ce sens de la Commission[54]. Le lieutenant-gouverneur en conseil se voit conférer le pouvoir de soustraire une municipalité ou territoire à l'application de la loi moyennant une demande de la majorité absolue du Conseil de la municipalité et sur recommandation de la Commission des loyers[55].

En 1963, on limite l'application de la loi aux 75 municipalités énumérées[46], tandis que la loi ne s'applique pas aux municipalités de l'île de Montréal pour les maisons dont le loyer mensuel légalement en vigueur au 1er décembre 1962 excède $125.00, tandis que dans les autres municipalités, la limite est fixée à $100.00.

En 1964, le territoire d'application de la loi est à nouveau réduit par l'attribution au gouvernement du pouvoir de soustraire du champ de la loi toute maison dont le loyer légal en vigueur à une date qu'il fixe excède un montant qu'il indique que toute maison louée à une personne autre que celle qui était le locataire à une date indiquée ou l'héritier de celui-ci. Ce pouvoir s'exerce à la suite d'une demande de la part d'un conseil municipal.

Cette période se caractérise, comme on le constate, par un mouvement de réduction de l'assiette du contrôle et une augmentation du rôle des gouvernements municipaux dans la prise de décision quant à l'application ou la non application du contrôle des loyers. Si l'on se rappelle qu'à cette époque, les propriétaires étaient presque seuls à pourvoir à l'élection des conseils municipaux, on comprend facilement que le fait de confier à ces organismes un droit de regard sur l'application de la loi équivalait à confier aux seuls propriétaires le pouvoir de décider de l'application des contrôles.

IV - L'AUGMENTATION DE LA PORTÉE DU CONTRÔLE

La tenue de l'exposition universelle de 1967 à Montréal amena l'instauration d'un contrôle universel des logements locatifs dans la grande région de Montréal. La **Loi prolongeant certains baux à l'occasion de l'Expo 67**[47] faisait entrer sous la juridiction des organismes de régie des loyers « tout local propre à l'habitation » à l'exception d'un hôtel ou d'une maison de logement au sens de la **Loi de**

NOTES

47 1951-52, c. 17, art. 9, « art. 24b »

48 1951-52, c. 17, art. 9, « art. 24d »

49 1952-53, c. 9, art. 4

50 1951-52, c. 17, art. 6

51 1951-52, c. 17, art. 7

52 1951-52, c. 17, art. 15; 1952-53, c. 9, art. 12; 1953-54, c. 12, art. 5; 1954-55, c. 7, art. 4

53 **Loi modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q. 1957-58, c. 7, art. 10

54 S.Q., 1962, c. 56, art. 12

55 **Ibid.**, art. 11

56 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q., 1963, c. 60, art. 3

57 S.Q. 1966-67, c. 84

l'hôtellerie[59]. Avec la reconduction de la loi de conciliation[60], un contrôle universel fut donc établi du moins pour la région de Montréal. La reconduction de 1967 fut l'occasion d'amorcer une réforme de la composition de la Commission qui vit, en raison de l'adoption de la loi de 1967, ses effectifs augmenter[61].

La reconduction de 1968[62] marque le début d'un mouvement de retour vers un contrôle universel. Ainsi, l'article 33a est ajouté à la loi[63] afin de permettre au lieutenant-gouverneur en conseil de rendre la loi applicable à une municipalité ou partie de municipalité, et de décréter en un tel cas le niveau de loyer en deça duquel un logement sera soumis à la loi, et aux maisons construites depuis le 1er mai 1951 jusqu'au 30 avril 1968 de même qu'aux maisons soustraites à l'application de la loi en raison du montant du loyer légalement exigible. Un tel pouvoir ne pouvait être exercé que sur demande de la municipalité et recommandation de la Commission des loyers[64].

En 1970, la loi reconductrice intégra à l'article 35 les villes qui avaient demandé l'application de la loi sur leur territoire tout en gardant intact les articles 32 et 33a permettant le retrait ou l'application de la loi à une municipalité par le lieutenant-gouverneur en conseil selon les procédures que nous avons vues. Les reconductions de 1971[65] et de 1972[66] en raison de la date tardive de leur adoption eurent des effets rétroactifs mais on n'y trouvait guère de modifications à la loi de conciliation en raison du projet de réforme qui était en préparation.

V - LES TENTATIVES DE RÉFORME

En 1972 et 1973, le gouvernement du Québec tenta de réformer le système québécois de contrôle des loyers dont le caractère temporaire faisait de plus en plus figure de « curiosité » juridique étant donné la nécessité du contrôle de l'État en un domaine aussi important. Deux projets de loi furent présentés à l'Assemblée Nationale mais ne furent jamais adoptés.

A. Le projet de loi 59 - Code des loyers[67]

Ce projet de loi entendait remplacer par une loi à caractère permanent la loi de conciliation.

D'une part, on créait un mécanisme de contrôle à deux paliers de juridiction, c'est-à-dire les commissaires et le Tribunal des loyers. Le premier palier de juridiction se composait d'un commissaire en chef, de commissaires et commissaires adjoints tous nommés en vertu de la **Loi de la fonction publique**. L'instance d'appel était, quant à elle formée de trois juges de la Cour provinciale.

On prévoyait que la loi s'appliquerait à tout local d'habitation habité ou habitable au 31 décembre 1971 dans 278 municipalités mentionnées en annexe de la loi. Une exemption du contrôle était prévue pour les locaux devenus habitables après le 31 décembre 1971 pour les deux années suivant le moment où ils sont devenus habitables. Étaient également exclus du contrôle, les maisons de chambres ainsi que les logements loués par un employeur à un employé sauf en ce qui concerne les règles touchant la fixation du loyer ainsi qu'aux logements ayant fait l'objet d'une aide en vertu de la **Loi de la Société d'habitation du Québec**.

La fixation des loyers est assujettie à des règles précises. Le locateur se voit obligé de produire une déclaration indiquant le loyer en vigueur pour chacun de ses locaux d'habitation loués. À défaut de produire cette déclaration devant le Commissaire, ce dernier procède à la fixation après audition des intéressés. Une déclaration doit être produite chaque fois qu'un bail est renouvelé ou qu'un nouveau bail intervient.

Une limite universelle de 5% est imposée pour les augmentations de loyers convenues après entente entre les parties. À défaut d'entente, le locataire peut demander au commissaire de procéder à la fixation compte tenu du pourcentage maximum. Le locateur désireux d'obtenir une augmentation supérieure au maximum légal doit, à l'intérieur de délais prévus, en faire la demande au commissaire qui fixe le loyer en tenant compte des facteurs susceptibles de concourir à la fixation d'un loyer raisonnable.

Le projet proposait aussi l'établissement d'une règle selon laquelle tous les baux sont de plein droit prolongés d'un an sauf si les parties en conviennent autrement et s'il n'y a pas de motif d'éviction établi devant le commissaire.

Le projet interdisait certaines clauses dans tous les baux visés et de lourdes amendes (jusqu'à $1,000.) étaient prévues pour une contravention aux dispositions de la loi.

Ce projet de Code des loyers, préparé par le personnel de la Commission des loyers[67] préconisait l'institutionalisation d'un régime particulier pour les baux d'habitation, régime qui écartait la notion de « liberté des parties de contracter » que présupposait le **Code civil**. On instaurait par ce projet un véritable contrôle des prix des loyers contrairement au contrôle des augmentations que prévoit la loi de conciliation.

Pour des raisons qu'il est facile de comprendre[68], le projet fut retiré.

B. Les projets de loi 78 et 79

Le retrait du projet de loi 59 fut suivi de la présentation de deux projets de loi destinés à réformer le droit du louage de choses et le système de contrôle des loyers. Le projet 78[69] visait à remplacer le chapitre portant sur le louage de choses du **Code civil**. Il

NOTES

58 S.R.Q., 1964, c. 205.

59 **Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q., 1966-67, c. 83.

60 **Ibid.**, art. 2 et S.Q., 1968, c. 79, art. 2.

61 S.Q., 1968, C. 79.

62 **Ibid.**, art. 6.

63 Pour la liste des municipalités qui ont demandé que la loi s'applique dans leur territoire à la suite de cette loi, voir : « **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** » Codification administrative, Éditeur officiel, octobre 1973.

64 L.Q., 1971, c. 82.

65 L.Q., 1972, c. 67.

66 Assemblée Nationale du Québec, troisième session, vingt-neuvième législature, **Projet de loi 59 — Code des loyers**, première lecture, M. Choquette, 1972, Éditeur officiel du Québec.

67 Conversion avec Me Gaston Massie, ancien vice-président de la Commission, le 14 juin 1976.

68 Pour un examen sommaire des réactions d'opposition au projet, voir Groupe d'étude des comités et associations de locataires du Grand Montréal, **Analyse des nouvelles lois en matière de logement (Bills 59, 78, 79, 280, 2 et 3)**, janvier 1975, p. 32 et ss. également, Thérèse R. Houle, « Chronique de législation », (1973) 14 C. de D. 111.

69 Assemblée Nationale du Québec, troisième session, 29e législature, **Projet de loi 78 — Loi concernant le louage de choses**, première lecture, M. Choquette, Éditeur officiel du Québec, 1972.

donnait suite, *grosso modo* au rapport de l'Office de révision du **Code civil** sur le louage[70]. Le projet de loi 79 prévoyait l'établissement d'une structure à deux niveaux de juridiction chargée de connaître de la plupart des litiges survenant entre locateurs et locataires[71] y compris la fixation des loyers. Le premier niveau de juridiction est formé des commissaires des loyers. Le niveau supérieur est formé du tribunal des loyers qui sera appelé Chambre des loyers dans une version subséquente du projet de loi. Ce tribunal exerce la juridiction de la Cour provinciale en matière de louage et les litiges impliquant une « petite créance » au sens de l'article 953 C.P.C. y sont instruits conformément à la procédure qui est prévue au **Code de procédure civil**.

Un service technique, composé de spécialistes du logement devait être formé en vertu de ce projet. Le Service, qui fut plus tard établi dans le cadre de la loi de conciliation, avait pour tâches de conseiller les personnes chargées de l'application de la loi, d'effectuer des enquêtes et des études sur la situation du logement et de suggérer des normes quant à l'établissement de la valeur locative d'un local d'habitation.

Sans doute afin de laisser le temps nécessaire à la mise en place de ces structures, l'article 49 du projet 79 prévoit que la loi entrerait en vigueur le 1er janvier 1974.

VI - LA LOI POUR EMPÊCHER LES HAUSSES ABUSIVES DE LOYER EN 1973 ET LA RÉFORME DU DROIT DU LOUAGE DE CHOSES

Fin 1972, l'adoption des projets de loi 78 et 79 apparaît imminente, comme le contrôle instauré par la loi du tribunal des loyers n'est sensé entrer en vigueur que le 1er janvier 1974, on assiste pour les logements qui ne sont pas soumis à la loi de conciliation, à une surenchère des propriétaires qui veulent s'assurer une bonne marge de profit au cas où le contrôle universel prévu pour l'année suivante les placerait dans une situation délicate.

Une loi d'urgence est donc présentée et adoptée en vitesse. La **Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973**[72] s'appliquera à tous les logements. Il s'agit d'une loi qui reprend les dispositions de la loi de conciliation mais avec un peu moins de nuances: seuls les logements qui échappaient jusqu'alors à la loi de conciliation sont visés par la loi spéciale. La loi est rétroactive et elle annule les augmentations réclamées depuis une certaine date et les assujettit au contrôle des organismes de régie. Il semble que l'application de cette loi n'a pas eu tous les effets escomptés, selon Pierre Julien:

« En pratique, il faut plusieurs semaines avant d'obtenir le texte de cette loi (c'est une habitude!), les employés de la Régie sont pris au dépourvu et les renseignements qu'ils donnent sont souvent confus, parfois erronnés. Bref, c'est la pagaille. Une pagaille telle que seulement 0.2% des locataires se présentent devant la Régie au lieu des 4% habituels. »[73]

Bien qu'un bon nombre de ses articles soient périmés en raison de leur caractère transitoire, la **Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973** est toujours en vigueur car elle n'a jamais été abrogée[74] et elle ne comprend aucune date à partir de laquelle elle devra cesser de s'appliquer; sa portée est toutefois presque nulle car elle ne s'applique pas à une « maison » au sens de la **Loi de conciliation**[75]; or, on sait que depuis fin 1973, presque tous les logements sont soumis à la **Loi de conciliation**.

La **Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973** a réinstauré le contrôle universel des loyers; le contrôle universel sera maintenu avec la reconduction de la Loi de conciliation du 22 décem-

bre 1973[70] qui sera adoptée en même temps que la **loi concerant le louage de choses**[77] qui modifiait ce chapitre du **Code** civil.

À compter de ce moment les baux des locaux d'habitation font l'objet de dispositions spéciales au **Code civil**[78] et un bail-type contenant des clauses qu'il n'est pas possible d'écarter est imposé.

Le principe du maintien dans les lieux du locataire est partiellement reconnu par le Code en ce sens que le non-renouvellement du bail par le locateur est soumis à une procédure d'avis et le locataire peut obtenir en vertu de la **Loi de conciliation** la reconduction du bail sauf si certains faits sont démontrés par le propriétaire[79].

L'adoption de ces lois sera l'occasion d'une réorganisation des organismes de régie maintenant pourvus d'un service technique semblable à celui que prévoyait le projet 79.

La reconduction de 1974 devait réintroduire un certain nuancement du principe de l'universalité du contrôle; le remplacement de l'article 34 de façon à soustraire de l'application de la **Loi de conciliation** les immeubles dont les travaux de construction avaient commencé après le 31 décembre 1973 et ce, pour les cinq années suivant la date à laquelle l'immeuble était prêt pour l'usage auquel il est destiné.

NOTES

70 Office de revision du Code Civil. **Rapport sur le contrat de louage de choses**. Montréal, 1970. 45p.

71 Les litiges impliquant une valeur de plus de $3,000. sont exclus de la juridiction du tribunal. À cause de l'article 96 A.A.N.B., la province ne pourrait créer un tribunal investi de toute la juridiction en matière des loyers si les juges n'y sont pas nommés par le cabinet fédéral.

72 L.Q., 1973, c. 73.

73 Pierre Julien, « Une vieille loi raboudinée », in **Justice S.V.P.**, p. 19 à la p. 20.

74 Voir la loi reconductrice de la Loi de conciliation de décembre 1975, L.Q. 1975, c. 84, art. 1.

75 Art. 1 de la **Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973**. Pour une étude de la question voir **Grenier v. Martineau**, 1976, D.C.L. 141.

76 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1973, c. 75.

77 **Loi concernant le louage de choses**, L.Q., 1973, c. 74.

78 Art. 1650 et ss.

79 C'est là l'effet conjugué des articles 1659, 1660, 1661 du **Code civil** et des articles 19a, 20 et 20a de la **Loi de conciliation**.

deuxième partie

La loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires

Après avoir examiné le cheminement suivi par la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, il nous sera maintenant donné d'analyser plus à fond cette pièce de législation dont un auteur a dit qu'elle était à plusieurs titres « étrange ».

« C'est d'abord une loi qui a été sanctionnée plus qu'aucune autre puisqu'elle l'a été une fois par année depuis le 30 avril 1951. Elle est aussi étrange parce que, pour favoriser les rapports locateurs-locataires, elle enlève à ceux-ci la liberté contractuelle (...) Ces particularités étranges ne sont pas les seules. Ainsi toutes les décisions de la première instance sont susceptibles d'appel sans égard à l'importance de leurs implications »[1].

Aussi étrange qu'elle soit, la loi, nonobstant ces caractéristiques pour le moins saugrenues s'applique encore dans ce domaine si vital qu'est l'habitation. Nous l'examinerons telle qu'elle nous est parvenue.

NOTES

1 Paul O. Ouimet, « Le contrôle des loyers et le Rôle de la Commission des loyers », in **Nouvelles lois sur le louage de choses. W.C.J. Meredith. Memorial Lectures**, 1974, Montréal, Wilson et Lafleur, 1975, p. 38.

chapitre 3

Les organismes de régie

Nous présenterons les organismes appelés à intervenir dans le processus du contrôle. Leur importance est évidemment inégale mais il est important de garder à l'esprit le rôle que jouent les principaux centres de décision notamment en ce qui regarde l'application effective de la loi. À tous ces organismes, nous aurions certes pu ajouter l'Assemblée Nationale qui, appelée à adopter la loi à chaque année joue ici un rôle beaucoup plus direct que dans le cas d'autres lois étant à même d'apporter des changements à la loi chaque année.

I - LE LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL

Le lieutenant-gouverneur en conseil a deux fonctions dans l'application de la loi, d'abord une fonction administrative puis une fonction plus ou moins législative.

A. Rôle administratif

Sur ce plan, le cabinet exerce essentiellement des pouvoirs de nomination. C'est à lui de nommer les membres de la Commission[2] et de fixer leur traitement[3]. L'infrastructure de la Commission dépend du lieutenant-gouverneur en conseil qui a pour tâche de nommer le secrétaire de la Commission et les employés qu'il juge nécessaires au bon fonctionnement de la Commission et fixe leur rémunération[4].

Les administrateurs[5] ainsi que les assistants administrateurs[6] sont nommés par le cabinet qui peut en outre leur nommer un secrétaire et d'autres employés dont les services sont jugés nécessaires[7].

Le pouvoir de nomination confère une autorité directe du Conseil des ministres sur la Commission. Il faut toutefois dire que l'organisme relève, sur le plan administratif, du ministère de la justice[8]. C'est donc ce ministre, responsable de la Commission, qui est appelé à exercer un contrôle sur elle.

B. Rôle en matière de réglementation

La fonction de législateur délégué du lieutenant-gouverneur en conseil n'est pas moins importante.

D'abord sur le plan purement administratif, il peut adopter des règlements pour

« déterminer, sous réserve des dispositions des articles 2 à 9, les devoirs, attribution et conditions d'engagement ou de nomination des commissaires, des administrateurs et de leurs employés;[9]

Sur un plan beaucoup plus politique, il peut modifier les formalités et délais de procédure prescrits par la loi, lorsqu'il le juge à propos pour la protection des droits respectifs des intéressés[10] et édicter des peines pour violation des prescriptions de la loi[11].

Deux alinéas très généraux de l'article 31 lui permettent de:

« décréter toute disposition supplétive, interprétative ou accessoire ayant trait à l'application de la présente loi, ou ayant l'effet de la modifier ou d'en abroger des dispositions;[12]

et:

« adopter toute autre mesure propre à atteindre les buts visés par la présente loi. »[13]

Enfin, c'est à lui qu'est confié depuis 1975, le pouvoir d'établir une méthode de fixation du loyer d'un local d'habitation, méthode devant être établie:

« En tenant compte du loyer payé à la fin du bail, des revenus de l'immeuble dans lequel est situé le local d'habitation, des variations des coûts d'opération de l'immeuble, des réparations, améliorations majeures et des nouveaux services, de l'impact de la variation du taux d'intérêt hypothécaire du mar-

ché sur la valeur des immeubles ou de toute autre circonstance susceptible de concourir à la fixation d'un loyer juste et raisonnable; »[14]

Les règlements doivent être publiés dans la **Gazette officielle du Québec**.

Il semble que la propension du lieutenant-gouverneur en conseil à utiliser son pouvoir réglementaire soit inversement proportionnelle à son ampleur. Présentement, le Cabinet exerce très peu des prérogatives que lui confie, si généreusement, le loi[15].

II - LA COMMISSION DES LOYERS

A. COMPOSITION

Alors qu'au début de l'application de la loi, les membres de la Commision étaient choisis parmi les locataires et parmi les propriétaires[16] ils sont aujourd'hui nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil « en nombre suffisant »[17] et présidés par l'un des membres qui doit être un juge de la Cour provinciale[18]. Il y a deux vice-présidents[19].

NOTES

2 **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, telle qu'amendée, art. 2.

3 **Id.**, art. 3.

4 **Id.**, art. 4. À noter que la **Loi de la fonction publique**, S.Q. 1965, c. 14 et annexes ne s'applique pas à la Commission.

5 **Id.**, art. 8.

6 **Id.**, art. 9.

7 **Id.**

8 La responsabilité de l'application de la Loi de conciliation était dévolue jusqu'en 1969, au Secrétaire de la province, **Loi du Secréariat**, S.R.Q., c. 54, art. 3(9°). Depuis l'abolition du poste par la **Loi abrogeant la Loi du secrétariat et mofifiant d'autres dispositions législatives**, S.Q., 1969, c. 26, c'est le ministre de la justice qui est chargé de l'application de la loi, (**Loi du ministère de la justice**, S.Q., 1965, c. 16 telle que modifiée par la loi que nous venons de citer). Il est à remarquer que la responsabilité du ministre quant à l'application de la loi est fondé non pas dans la loi de conciliation elle-même mais découle de la loi du ministère.

9 Art. 31(b).

10 Art. 31(c).

11 Art. 31(d).

12 Art. 31(a), ce texte a été décrit comme « le plus extraordinaire que contient encore le droit québécois » voir Gilles Pepin et Yves Ouellette **Précis de contentieux administratif**, Montréal, Éditions Thémis, 1974, p. 28.

13 Art. 31(f).

14 Art. 31.(e).

15 Actuellement un seul règlement du lieutenant-gouverneur en conseil est en vigueur. Voir A.C. 2389 du 29 novembre 1961, G.O.Q. 16 décembre 1961.

16 **Loi concernant la Régie des loyers**, 1950-51, c. 20, art. 2

17 Art. 2 de la loi.

18 **Idem**.

19 **Idem**.

L'un de ces deux vice-présidents est désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil pour agir à titre de président en cas d'incapacité d'agir de ce dernier[20].

Jusqu'en 1967, la Commission pouvait se composer d'au moins trois et d'au plus cinq membres[21] puis lorsque la Commission, en vertu de la **Loi prolongeant certains baux à l'occasion de l'Expo 67**[22] exercera un contrôle universel, on amendera la loi de conciliation afin de permettre la nomination d'autres membres sur une base temporaire[23].

Jusqu'à ce moment, la Commission, malgré le maximum permis par la loi, ne comptait que deux commissaires. Avec la reconduction de 1967, ce nombre fut porté à douze[24]. L'année suivante, l'article 2 de la loi était modifié afin de porter le nombre de commissaires à au moins cinq membres et au plus sept choisis, parmi les locataires et les propriétaires en nombre égal sauf le président qui continuait d'être un juge de la Cour provinciale[25]. Ce n'est qu'en 1973, que disparaît la référence au statut de locateurs et locataires des membres de la Commission ainsi que le nombre maximum de membres que le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer[26].

Par conséquent, depuis 1973, la Commission est formée du nombre de personnes que désigne le Conseil des ministres. Outre le président et les deux vice-présidents, qui sont des employés à plein temps, les autres commissaires ne sont pas des employés à temps plein, il s'agit généralement d'avocats qui, en plus de leur pratique privée, voient leurs services retenus pour la Commission[27].

B. LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT

La structure de la Commission comporte trois blocs: il s'agit du bloc d'adjudication, du bloc administratif et du bloc de recherche.

Le bloc d'adjudication est essentiellement composé des commissaires, des deux vice-présidents, du président et du secrétaire. En pratique les commissaires ne s'occupent à la Commission que d'expédier les appels. Le président et les vice-présidents qui sont, rappelons le, engagés à temps plein voient à l'administration de la Commission en tant qu'entité.

Le bloc « administratif » relève, comme tout le reste, du président; celui-ci est toutefois assisté d'un adjoint qui est responsable de la gestion interne et du personnel et qui est secondé par un agent d'administration de qui relèvent les questions relatives à l'équipement.

La fonction recherche est de création récente (1973); elle se divise en un service socio-économique qui est principalement chargé de traiter les déclarations de renseignements nécessaires à la fixation des loyers afin d'aider l'administrateur à fixer les loyers et un service juridique (souvent appelé « le contentieux ») qui est chargé de la formation du personnel, de la préparation des projets de règlement, des modifications à la législation et de la préparation des recueils de jurisprudence. Ces deux services sont regroupés sous le vocable « service technique ».

Les articles 6 et 7 fixent les grandes règles à l'intérieur desquelles doit se dérouler le fonctionnement de la Commission lorsqu'elle prend des décisions. Son quorum est de deux membres et le président a voix prépondérante en cas de désaccord. Bien que son siège soit situé à Montréal, la Commission peut tenir des séances à tout endroit de la province, ce qu'elle fait régulièrement.

C. LA JURIDICTION

Nous pouvons dégager trois catégories parmi les divers pouvoirs que la loi accorde à la Commission

des loyers. Il s'agit des pouvoirs de réglementation, d'un droit de surveillance et de conseil vis-à-vis les administrateurs locaux et, le plus connu, un pouvoir de révision des décisions des administrateurs.

1 - Pouvoir de réglementation

a) Réglementation de type procédural

La Commission possède un pouvoir en matière de détermination de certains aspects procéduraux de son activité. Ainsi, il lui est loisible:

« d'établir des règles de pratique pour la signification des avis, l'introduction et la conduite des procédures devant les administrateurs et la Commission et l'exécution de leur décisions; »[28]

« établir des règles pour l'adjudication des déboursés et honoraires de procureur sur les procédures mues devant la Commission et fixer les tarifs pour ces déboursés et honoraires. »[29]

Ce dernier pouvoir n'a pas encore été exercé par la Commission tandis que le premier l'a été récemment[30] puis complété de dispositions[31] qui mettent en oeuvre le pouvoir de la Commission de:

prescrire les renseignements que doivent fournir les parties et les formules qu'elle juge nécessaires et déterminer les cas où l'emploi de ces formules est obligatoire. »

b) Réglementation de type substantif

Bien qu'on ait transmis au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir que possédait la Commission de

NOTES

20 Idem.

21 S.Q. 1950-51, c. 20, art. 2.

22 S.Q. 1966-67, c. 84, art. 1 et 2.

23 **Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** S.Q. 1966-67, c. 83, art. 2.

24 Conversation avec Me Gaston Massie, ancien vice-président de la Commission le 14 juin 1976.

25 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q., 1968, c. 79, art. 2.

26 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1973, c. 75, art. 2. Quelques mois auparavant, par la **Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973**, L.Q., 1973, c. 73 (Bill 280) on avait autorisé le lieutenant-gouverneur en conseil à aller au-delà du nombre maximum de membres permis, cf. art. 16 de cette loi.

27 Conversation avec Me Gaston Massie, ancien vice-président de la Commission, le 14-06-76 et Me Louise Robert, directrice du contentieux à la Commission, le 11-06-76.

28 **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, telle qu'amendée, art. 11(b).

29 **Idem.**, art. 11(c).

30 « **Règlement concernant les règles de pratique devant la Commission des loyers** », Rég. 75-533, 21 octobre 1975, Gazette officielle du Québec, 29 octobre 1975, 107e année, no 39, p. 5523. (À l'avenir: Règles de pratique)

31 « **Règlement modifiant les règles de pratique devant la Commission des loyers** », Rég. 76-180, 8 avril 1976, **Gazette officielle du Québec**, 14 avril 1976, 108e année, No 19, p. 2591.

fixer des normes pour établir une méthode de fixation des loyers[36], la Commission conserve toujours un pouvoir réglementaire qui lui permet de modifier substantiellement la portée de la loi. Ainsi, la Commission peut édicter des peines pour défaut de comparaître des témoins et pour violation de l'article 28 interdisant les suppléments déguisés de loyers[37]. Elle peut aussi adopter:

« toutes autres mesures qu'elle juge propres à assurer une juste et efficace exécution de la présente loi »[38]

Mais cette prérogative est demeurée jusqu'ici lettre morte.

Enfin, c'est à la Commission de déterminer ce qui constitue une maison de chambres au sens du paragraphe (f) de l'article 25 et de l'article 31. Ce pouvoir a été exercé depuis le début[39].

Tous les règlements adoptés par la Commission doivent être publiés dans la **Gazette officielle du Québec**[40].

Il est facile de constater que la Commission n'a pas spécialement abusé de son pouvoir réglementaire. Il semble que les dirigeants de la Commission ont toujours eu certaines réticences à exercer un pouvoir qui aurait dû appartenir au législateur plutôt qu'à l'organisme chargé de juger à partir de ces normes[41].

Les réserves formulées par le groupe de travail sur les tribunaux administratifs[42] sur l'exercice de pouvoirs législatifs par un organisme judiciaire trouvent également ici leur échos:

« L'argument le plus intéressant réside dans le fait que ce tribunal en agissant ainsi va à l'encontre des plus élémentaires principes de justice naturelle puisque, ce faisant il se place dans la position de juge et partie: il est en effet indiscutable qu'il aura alors à juger d'une contestation née entre un particulier et lui-même et portant sur un règlement dont il est l'auteur. L'administration se trouve alors à faire la loi, à l'interpréter et à juger. Il en faudrait beaucoup moins pour faire souffrir amèrement les partisans de la séparation des pouvoirs. »[43]

Voilà sans doute l'explication de l'hésitation manifestée par la Commission à exercer ses pouvoirs réglementaires en des matières autres que procédurales.

2 - Devoir de surveillance et de conseil vis-à-vis des administrateurs

L'article 10 de la loi prévoit que la Commission, outre les pouvoirs spécifiques qui lui sont attribués

« a le devoir de surveiller, conseiller et diriger les administrateurs locaux, de veiller à l'exécution de la présente loi dans la province et d'en assurer, dans toute la mesure du possible, l'exécution dans un esprit de justice et d'équité pour locataires et propriétaires. »

L'exercice de ce devoir semble avoir varié au cours des années. De 1951 à 1962 il appert que la Commission n'exerça que peu ou pas du tout son devoir de surveillance, elle ne connaissait même pas l'existence des administrateurs qui étaient directement nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil[44]. Vers 1962 fut créé un poste de « surintendant général » chargé des affaires administratives[45] cette fonction fut confiée à l'un des vice-présidents en 1967[46].

C'est vers 1964 que la Commission entreprit de recenser les administrateurs qui agissaient dans les diverses localités[47].

À compter de ce moment, il semble que la Commission ait commencé à exercer plus régulièrement son

devoir de surveillance. Cette surveillance et ces conseils prennent la forme de directives émises au moyen de lettres expédiées aux administrateurs; elles portent généralement sur des questions de procédure « mais pas tellement sur la façon d'interpréter la loi »[34]. Les conditions de travail, les opinions sur des questions de procédures, les erreurs à ne pas commettre sont les principaux sujets sur lesquels portent les directives de la Commission lorsqu'elle en émet.

Une étude portant sur la loi et comportant des conseils de même que l'interprétation que la Commission faisait de la loi[35] a déjà circulé chez les administrateurs. Sur le pouvoir de surveillance, il y est dit:

« La Commission des loyers, en plus de siéger en appel, a pour autres attributions le devoir d'exercer sur nous une surveillance minutieuse, nous nous devons de l'apprécier car pour chacun de nous, c'est la seule autorité immédiate qui sur le point de vue juridique peut nous guider, nous aider et nous conseiller. C'est par elle que nous pourrons parvenir à l'uniformité de nos jugements dans certains cas donnés, c'est chez elle que nous pourrons trouver

NOTES

32 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1975, c. 84 (Projet de Loi 80, 19 décembre 1975) art. 3 et 13.

33 **Loi pour favoriser la conciliation**, art. 11 (d).

34 **Idem**, art. 11 (f).

35 **Règlement de la Commission des loyers concernant la définition de « maison de chambres »**, publié le 1er septembre 1951 in **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires — Commission des loyers**, Codification administrative, oct. 1973, Québec, Éditeur officiel, p. 31. Récemment remplacé par l'art. 1.03 des nouvelles règles de pratique. Précitées note 30.

36 **Loi pour favoriser la conciliation**, art. 12.

37 Conversation avec Me Louise Robert, chef du contentieux de la Commission, 11 juin 1976.

38 Ministère de la justice. **Les tribunaux administratifs au Québec, rapport du groupe de travail sur les tribunaux administratifs**, s.d., pp. 44 et 45.

39 Michel Clos. « Inventaire et analyse des tribunaux spécialisés dans la province de Québec. Étude effectuée dans le cadre d'un groupe de travail sur la nécessité d'un tribunal spécialisé en matière de baux résidentiels ». Montréal, Commission des loyers, (texte non publié) juillet 1974, pp. 18-19. Voir aussi de façon générale René Dussault, **Traité de droit administratif canadien et québecois**, Québec, P.U.L. p. 1383 ss.

40 Conversation avec Me Gaston Massie, ancien vice-président de la Commission, le 14-06-1976.

41 **Idem**.

42 **Idem**. On a mis en doute la légalité de ce poste que la loi n'a jamais prévu. C'est pourquoi on a confié la tâche à un vice-président.

43 **Idem**.

44 Conversation avec Me Louise Robert, chef du contentieux de la Commission, le 11-06-76.

45 Gaston Massie, « Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires — Étude sur chacun des articles de la loi comprenant l'interprétation de la Commission des loyers, la procédure d'application et d'audition et quelques conseils sur la formulation des décisions », (Document réservé à l'usage exclusif du personnel des bureaux des administrateurs des loyers), mars 1971, 38 p. non publié.

l'interprétation que nous aurons vainement cherché ailleurs. Comme dans toute grande entreprise où l'autorité directe est la base de la réussite, c'est en nous appuyant sur les barèmes de fixation et les règles de procédure établis par elle et complétés par des directives qu'elle émet, que nous pourrons rendre à chacun une saine justice et une équité égale quel que soit l'endroit dans la province. »[46]

Des rencontres entre les commissaires et les administrateurs afin de discuter de l'interprétation de loi ont été inaugurées en 1975 à l'initiative du Service du contentieux[47]. Avant cette innovation, les contacts entre les administrateurs et la Commission chargée de les conseiller étaient virtuellement inexistants si l'on fait exception des directives mentionnées plus haut.

Par conséquent, la Commission interprète strictement son rôle de surveillance laissant aux administrateurs une entière liberté quitte à modifier les errreurs qui auraient pu se glisser dans leurs décisions lors d'un appel que loge auprès d'elle une des parties au litige[48].

3 - Révision sur appel des décisions des administrateurs

La juridiction la plus importante que possède la Commission est certes son pouvoir de révision des décisions des administrateurs locaux. Après avoir situé les limites du pouvoir de révision de la Commission, nous nous pencherons sur le cadre procédural au sein duquel s'exerce le pouvoir.

a) Les limites du pouvoir de révision

Sur le plan des matières sur lesquelles portent les décisions qui sont l'objet d'appel, le pouvoir de révision ne comporte guère de limites. Le principe de l'article 13 de la loi est à l'effet que la Commission a juridiction *« pour reviser, sur appel d'une partie intéressée, les décisions des administrateurs locaux. »*

Jusqu'en 1963, la juridiction de la Commission pour reviser de telles décisions ne valait que lorsque les décisions excèdent la juridiction ou sont contraires à la loi, ou comportent une injustice grave pour un intéressé, ainsi que dans les cas visés par les articles 27 et 29[49]. Compte tenu de la grande place que la loi ménageait à la discrétion, on est porté de conclure que toute décision pouvait alors faire l'objet d'appel, la Commission devait juger s'il y avait là une décision contraire à la loi.

En 1963,[50], on remplacera le premier paragraphe de l'article 13 par celui qu'on connait aujourd'hui. Maintenant, l'on peut dire que toute décision d'un administrateur, sans exception, est susceptible d'un appel de plein droit à la Commission. Il n'y a toutefois qu'environ dix pour cent des causes entendues devant l'administrateur qui se rendent au niveau de l'appel[51]. Lors d'un appel, la Commission peut reviser tout aspect de la décision attaquée; le droit à l'appel de même que la juridiction de la Commission ne sont limités d'une façon stricte que par l'article 14 en vertu duquel:

« À peine de déchéance de l'appel, la partie qui désire faire reviser la décision d'un administrateur doit, dans les trente jours de la mise à la poste de cette décision, produire sa demande au bureau du secrétaire de la Commission, en donner avis aux parties intéressées et à l'administrateur qui a rendu la décision et fournir à la Commission la preuve de cet avis. »

Le délai de trente jours est un délai de déchéance; il emporte, lorsqu'il est expiré, l'extinction du droit. Avant l'ajout d'un deuxième paragraphe à l'article 14, la Commission, se fondant sur la jurisprudence dominante a interprété ce délai comme un délai de déchéance.

« La Cour d'appel du Québec dans une cause de Rahal **v.** *Shoiry ((1969) BR 715) a bien établi qu'aucun tribunal ne peut remédier à un délai comportant déchéance et elle réfère au texte même de l'article 494 C.P. où le législateur ajoute que le délai de trente jours pour en appeler est de vigueur et emporte déchéance. »*[52]

Toutefois, depuis la reconduction de 1975[53],

« l'une des parties peut, pour motif raisonnable, demander à la Commission l'autorisation de produire une demande d'appel après l'expiration du délai prévu par l'alinéa précédent, pourvu que l'autre partie n'en subisse aucun préjudice grave. »

Une telle autorisation ne serait accordée par la Commission que si celle-ci est convaincue que le motif invoqué est raisonnable et que l'autre partie ne subit aucun préjudice grave du fait de cette permission. Selon nous, il ne saurait être question d'accorder une telle permission si l'une des deux conditions n'est pas établie d'une manière suffisante pour que la Commission puisse se faire une idée de la situation. Évidemment, la discrétion est ici très large et, à défaut de décisions précisant la portée que la Commission donne à cette disposition, il est téméraire de spéculer davantage.

b) Le cadre procédural du pouvoir

La demande d'appel doit être produite au siège de la Commission à Montréal. Cela se fait au moyen d'une formule fournie par la Commission, remplie par l'appelant en cinq copies dont une pour la Commission, l'autre pour l'intimé, une à l'administrateur, une au contentieux de la Commission et une que garde l'appelant. La preuve que les avis ont été expédiés à l'intimé et à l'administrateur (récipissé de recommandation) doit être produite avec la demande[54] qui comporte en outre les raisons de l'appel.

NOTES

46 Massie, **op. cit.**, p. 1.

47 Conversation avec Me Louise Robert, le 11-06-1976.

48 Louise Robert, « Les organismes et les recours créés par la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires » in **Du louage de choses jusqu'au bail de Centre d'achat, cours de formation permanente — Barreau du Québec**, Montréal, Barreau du Québec, 1975, p. 38.

49 S.Q., 1950-51, c. 20, art. 13.

50 S.Q., 1963, c. 60, art. 2.

51 Conversation avec Me Louise Robert, directrice du contentieux à la Commission, le 11 juin 1976.

52 **Academy Investments v. M.R.J. Robertson**, (1975) D.C.L. 100 (C. des L.) Mes Jacques Lamontagne et Fernand Poupart.

53 **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q. 1975, c. Sanct. 19 déc. 1975, (Bill 80), art. 5.

54 Art. 14, **Loi de conciliation**.

L'administrateur doit ensuite transmettre le dossier de l'affaire au secrétaire de la Commission dans les trois jours de la réception de l'avis d'appel[65]. Toutefois, le droit d'appel d'une partie ne souffre pas de l'omission de l'administrateur à se conformer à cette disposition[66].

La Commission a ensuite le choix en vertu de la loi de rendre sa décision sur le dossier tel que produit, et alors elle doit le faire dans les quinze jours suivant la réception du dossier par l'administrateur ou encore, et, c'est ce qu'elle a l'habitude de faire, elle peut tenir une autre audition[67].

Il est possible pour la Commission de se procurer « par tous les moyens qu'elle estime convenables » tous les faits essentiels à la décision de l'affaire[68]. Les auditions se tiennent selon les mêmes règles qui régissent celles que tiennent les administrateurs[69] et la décision doit être rendue au plus tard dans les dix jours de l'obtention des preuves additionnelles; elle est communiquée aux parties, à leur procureur[70] et à l'administrateur[71].

Les règles de pratique prévoient qu'en cas de démission ou de retraite, un commissaire peut rendre une décision dans les trente jours qui suivent cette retraite ou démission[72] et que le président peut nommer un autre commissaire en cas d'incapacité d'agir d'un des commissaires[73].

III - LES ADMINISTRATEURS

Les administrateurs constituent le premier niveau de juridiction au sein du système de contrôle des loyers. Ils sont, « en quelque sorte le tribunal de première instance »[74].

A. NOMINATION

C'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui nomme les administrateurs. Chaque division territoriale déterminée par règlement[75] se voit nommer un administrateur et les assistants que le lieutenant-gouverneur en conseil juge nécessaires pour la prompte expédition des affaires qui leur sont soumises[76]. Le statut des assistants administrateurs selon la loi est le même que celui des administrateurs sauf qu'ils sont soumis à ces derniers[77].

Jusqu'en 1973, les administrateurs n'étaient pas toujours des avocats; on trouvait parmi eux des personnes ayant une certaine expérience dans le domaine de l'immeuble, des agents, des courtiers à la retraite, etc.[78]. Ils étaient assistés, pour entendre les causes comportant des points de droit, par des assistants administrateurs, qui eux étaient juristes. Les administrateurs étaient généralement des employés à plein temps de la Commission[79].

Depuis 1973, on a recours, pour la plupart des districts, à des avocats dont les services sont retenus sur une base d'honoraires[80].

B. STRUCTURE DU BUREAU DE L'ADMINISTRATEUR

Tous les employés et spécialistes dont l'administrateur a besoin peuvent être nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil[81]. La composition des bureaux des administrateurs varie d'un district à l'autre mais le bureau-type comprend un administrateur, un secrétaire, un agent d'information, un estimateur, et un secrétaire-dactylo[82].

Le secrétaire a la garde des archives et dossiers de l'administrateur[83]. Un plumitif où sont inscrits divers détails pour chacune des demandes est tenu par l'administrateur[84] et est sous la garde du secrétaire[85].

Toute personne peut consulter les dossiers du bureau de l'administrateur pendant les heures de bureau[86].

C. LA JURIDICTION

1 - Compétence « Ratione Loci »

La loi prévoit que les administrateurs exercent leurs pouvoirs « dans leur juridiction territoriale respective »[77] il n'ont donc juridiction que sur les logements assujettis à la loi qui sont situés à l'intérieur de leur division territoriale. Les règles de pratique prévoient d'ailleurs que:

« La demande introductive d'instance doit être faite par écrit, et produite au bureau de l'administrateur des loyers desservant le territoire où est situé le local d'habitation. »[78]

C'est à l'administrateur qui reçoit une demande ayant trait à un local d'habitation situé hors du territoire qu'il dessert de la transmettre sans délai au bureau de l'administrateur désigné à cette fin[79]. Mais de toute façon, la décision qui serait rendue au bureau de l'administrateur desservant un autre territoire n'est pas nulle de ce seul fait[80]. On rejoint là le

NOTES

55 Art. 15.

56 Règles de pratique art. 3.02.

57 Louise Robert, « Les organismes et les recours créés par la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires » in **Du louage de choses jusqu'au bail de centre d'achat**, Cours de formation permanente, Montréal, Barreau du Québec, 1975, à la p. 38.

58 Art. 15, **Loi de conciliation.**

59 Règles de pratique, art. 3.05, 2.14 à 2.18, 2.19 à 2.31, 2.34 à 2.37, 2.39, 2.41, 2.42 et 3.09.

60 Règles de pratique, art. 3.10.

61 Art. 15, **in fine**, **Loi de conciliation**.

62 Règles de pratique, art. 3.11.

63 Règles de pratique, art. 3.12.

64 Louise Robert, **loc. cit.**, p. 27.

65 Règles de pratique, Annexe A.

66 Art. 8, **Loi de conciliation**.

67 **Idem**.

68 Conversation avec Me Gaston Massie, ancien vice-président, le 14-06-76.

69 **Idem**.

70 **Idem**.

71 Art. 9, **Loi de conciliation**.

72 Conversation avec Me Louise Robert, directrice du contentieux, le 11 juin 1976.

73 Art. 9, **Loi de conciliation**. Toutefois, depuis la reconduction de 1976 (L.Q. 1976, c. 51 art. 3), L'article 9 est abrogé.

74 Règles de pratique, art. 2.13.

75 Art. 9, **Loi de conciliation**. Avec la disparition de cet article de la loi, la fonction de secrétaire de l'administrateur n'a plus de reconnaissance législative.

76 Règles de pratique, art. 2.14.

77 Art. 16, voir aussi la définition de l'art. 1, (d) **Loi de conciliation**.

78 Règles de pratique, art. 2.02.

79 **Idem.**, art. 2.05.

80 **Idem.**, art. 2.06.

principe selon lequel la compétence *ratione loci* n'est pas d'ordre public et qu'on peut y déroger.

2 - Compétence « Ratione Materiae »

Nous avons distingué parmi les matières qui sont de la compétence de l'administrateur les matières qui relèvent du droit substantif et celles qui relèvent de la procédure. En plus, l'ensemble des pouvoirs des administrateurs est présenté au tableau A qu'on trouvera à l'annexe de l'ouvrage.

a) Matière substantives

Le fondement du pouvoir de l'administrateur se trouve à l'article 16 de la loi qui déclare que:

« (...) les administrateurs statuent en conformité de la présente loi et des règlements adoptés sous son empire, sur les affaires d'éviction, de prolongation de baux et de fixation de loyers, et ils entendent et décident les contestations qui s'élèvent à ce sujet entre locateurs et locataires. »

De plus, l'article 22 qui vient préciser l'étendue de la faculté des administrateurs de statuer sur les affaires d'éviction et de prolongation de baux. Ils peuvent, dit l'article 22:

« empêcher l'éviction des locataires à l'expiration des baux, prolonger ceux-ci et fixer des loyers raisonnables pour la prolongation des baux. »

mais, uniquement « à défaut d'entente entre les parties »[87].

À cette juridiction de base, se sont ajoutées d'autres matières au fur et à mesure que l'objet du contrôle fut augmenté. Les divers pouvoirs des administrateurs en ces matières substantives sont examinés dans notre chapitre qui traite de l'objet du contrôle.

b) Matières procédurales

Les administrateurs ont certains pouvoirs de type procédural. La loi prévoit qu'ils sont dotés de « tous les pouvoirs nécessaires pour faire des enquêtes, assigner, assermenter et entendre des témoins et les contraindre à comparaître et produire des documents »[82]. Les **Règles de pratique de la Commission des loyers**,[83] circonscrivent les limites et le cadre dans lesquels s'exercent ces pouvoirs d'enquête[84].

Les erreurs matérielles, d'écriture et de calcul doivent être rectifiés d'office ou sur demande écrite d'une partie. Si une telle demande lui est envoyée, il en transmet copie à l'autre partie dès sa réception. La décision rectifiée ou le rejet de la demande doivent, de la même façon, être transmis aux parties[85]. Une telle rectification peut être faite par un autre administrateur lorsque celui qui a rendu la décision n'est plus en fonction ou incapable d'agir[86].

La loi prévoit aussi un mécanisme de rétractation de décision lorsqu'une décision a été rendue contre une partie qui a été empêhée de se présenter ou de fournir une preuve par fraude, surprise, ou autre cause jugée suffisante. La partie peut alors, par écrit demander la rétractation et la tenue d'une nouvelle audition. Une telle demande doit se faire dans les quinze jours de la connaissance de la décision ou du moment où cesse l'empêchement[87] et ces dispositions s'appliquent lorsque l'administrateur a omis de statuer sur une partie de la demande ou s'est prononcé *ultra petita*[88].

Les demandes de rétractation de décision sont entendues prioritairement[89]. L'administrateur doit aviser l'autre partie d'une telle demande de même que du moment de l'audition. La décision est transmise aux parties[90]. Le délai d'appel ne commence à courir qu'à compter du moment où les parties on été avisées de la nouvelle décision[91]. Ni la rétractation ni la

rectification ne sont possibles si la décision a été portée en appel ou homologuée[81].

Une demande d'extension de délai peut être demandée à l'administrateur en vertu de l'article 30a de la loi qui prévoit que:

« L'une des parties peut, pour motif raisonnable, demander à l'administrateur l'autorisation de donner un avis ou de produire une demande après l'expiration des délais prévus par la présente loi pourvu que l'autre partie n'en subisse aucun préjudice grave. »

Les demandes de ce type sont entendues en priorité[82] et elles doivent être accompagnées d'un avis de présentation répondant à des conditions différentes selon le district où la demande est logée[83].

Une extension de délai ne saurait être accordée afin d'atteindre un résultat que la loi défend. Dans **Raymonde Pelletier v. M. Boisvert**[84], la Commission a émis l'opinion que:

« l'article 30a ne permet pas de faire indirectement ce que la loi défend directement et que la permission de produire une demande après l'expiration des délais prévus par la présente loi ne comprend pas le cas traité dans le présent dossier. »[85]

Il s'agissait d'une demande d'extension de délai présentée par des propriétaires qui l'étaient devenus après la date limite pour donner l'avis prévu aux articles 23 et 24 et qui ne pouvaient, pour défaut de qualité, agir avant. La Commission a répondu que l'article 30a

« ne peut intervenir dans la pésente cause pour lui conférer le titre de propriétaire rétroactivement à la date de la promesse d'achat. »[97]

NOTES

81 Art. 22. **Loi de conciliation**.

82 Art. 16.

83 Reg. 75-233, 21 oct. 1975, G.O.Q., II., 29 oct. 1975, pp. 5523 et ss.

84 Articles 2.19 à 2.40 des Règles de pratique.

85 Art. 17a de la Loi. Édicté par l'art. 8 de la reconduction de 1975, L.Q. 1975, c. 84.

86 Art. 17b. **Loi de conciliation**.

87 Art. 17c. **Loi de conciliation**.

88 Art. 17c et 2e par. **Loi de conciliation**.

89 Règles de pratique, art. 2.17, **in fine**.

90 Art. 17d. **Loi de conciliation**.

91 Art. 17e 2e par. **Loi de conciliation**.

92 Art. 17e 1er par. **Loi de conciliation**.

93 Règles de pratique, art. 2.17.

94 Règles de pratique art. 2.46 et 2.47. Dans les bureaux de Montréal et de Québec, la demande doit être accompagnée d'un avis de présentation d'au moins un et de pas plus de trois jours et c'est au demandeur de fixer la date de présentation. Ailleurs, le délai est d'au moins trois et pas plus de cinq jours et l'avis doit être signé par l'administrateur qui lui fixe la date de présentation.

95 1975 D.C.L. 128, décision rendue par les commissaires Denis Durocher et Maurice Bériault.

96 **Idem.**, à la p. 129.

97 **Idem**.

On voit donc que la possibilité d'une extension de délai est relativement limitée car la loi est déjà très stricte et l'article 30a ne saurait être invoqué pour la contourner.

3 - Devoir de conciliation

La loi impose à l'administrateur de tenter, après avoir entendu les parties et avant de rendre sa décision, de concilier les exigences respectives et d'amener les parties à s'entendre[98]. S'il parvient à concilier les désirs des deux parties, il n'a pas à pousser plus loin ses démarches et il doit rendre une décision expliquant que les parties en son venues à une entente et qu'il confirme ou encore, obtenir que les parties signent un désistement.

IV - LES TRIBUNAUX DE DROIT COMMUN

Le système judiciaire a un rôle à jouer au sein du régime de contrôle des loyers. Les tribunaux de droit commun sont en effet invités à intervenir sous trois chefs: l'application de certaines sanctions prévues par la loi, l'homologation des décisions rendues par un administrateur ou la Commission et enfin lors de l'exercice du pouvoir de surveillance et de réforme que possède, au Québec, la Cour supérieure.

A. JURIDICTION POUR APPLIQUER DES SANCTIONS

La **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** prévoit un certain nombre de sanctions pour le propriétaire ou le locataire ou toute personne qui contrevient à la loi ou tente de la contourner. Outre la préservation, par l'article 30 du pouvoir des tribunaux compétents de prononcer l'annulation ou la résiliation d'un bail non-expiré ou prolongé, les tribunaux sont chargés d'intervenir surtout en matière de demandes de dommages-intérêts.

Une seule infraction punissable par les juridictions pénales est créée par la loi, ni la Commission, ni le lieutenant-gouverneur en conseil n'ayant usé de leur pouvoir de réglementation leur permettant d'édicter des peines pour violation des dispositions de la loi[99] ou pour défaut des témoins à comparaître[100]. En vertu de l'article 24f, une amende équivalant à deux mois du loyer qui était exigible du locataire avant sa dépossession peut être imposée, sur poursuite sommaire, au propriétaire qui est trouvé coupable d'avoir enfreint les exigences de l'article 24d.

Au nombre des sanctions civiles pour transgression à la loi, on trouve les privations de droit d'action, la possibilité d'annulation de vente de mobilier et la reconnaissance d'un droit d'action à une partie qui est lésée à la suite d'une infraction. Dans tous ces cas, les tribunaux seront appelés à se prononcer.

Ainsi, outre la possibilité de poursuite pénale dont il pourrait être l'objet, le propriétaire qui contrevient aux exigences de l'article 24d n'a aucun droit d'action pour le recouvrement du loyer[101]. La même sanction existe pour le propriétaire qui a converti son immeuble en copropriété et qui a, par la suite, renouvelé ou prolongé un bail sans en avoir obtenu l'autorisation préalable de l'administrateur[102].

L'annulation de la vente de mobilier introduit dans une maison afin d'en imposer l'achat au locataire peut être obtenue du tribunal civil compétent conformément aux conditions respectives des articles 28b[103] et 28c[104].

La série la plus importante de sanctions créés par la loi, est la création ou la reconnaissance d'un droit d'action à une partie lésée.

En vertu de l'article 27c, le propriétaire peut réclamer des dommages du locataire qui a obtenu une résiliation de son bail de mauvaise foi pour une fin autre que les causes prévues à l'article 1664 du Code civil.

De son côté, le locataire peut recouvrer devant le tribunal compétent les suppléments de loyer déguisés que l'article 28 de la loi interdit. Il peut de même recouvrer du locateur la différence entre la valeur du mobilier telle que fixée par l'administrateur et telle qu'effectivement payée au locateur[105].

Les sanctions assorties au mauvais exercice du droit de reprise de possession par le locateur[106] consistent en des recours accordés au locataire pour les dommages subis à cause de l'éviction faite de mauvaise foi. Ainsi, en vertu de l'article 23:

« Le locataire évincé a, et a toujours eu depuis le trente avril 1951, un recours devant les tribunaux de juridiction compétente, pour recouvrer les dommages lui résultant d'une reprise de possession obtenue de mauvaise foi, pour une autre fin que celles visées par le présent article. »

Le droit aux dommages en vertu de cette disposition n'existe que si le locataire a pris la peine de se prévaloir des dispositions de la loi de conciliation, c'est-à-dire qu'il a demandé à l'administrateur de statuer sur la reprise de possession par le locateur[107]. Bien que la jurisprudence ne porte que sur l'article 23, il semble bien que ce principe serait susceptible de s'appliquer en cas de mauvaise foi du propriétaire lorsqu'il allègue vouloir convertir un logement en établissement commercial[108] ou démolir afin de reconstruire[109].

B. JURIDICTION EN MATIÈRE D'HOMOLOGATION DE DÉCISIONS RENDUES EN VERTU DE LA LOI

La juridiction en matière d'homologation est confiée, par l'article 30b, à la Cour provinciale du district où est situé le logement qui fait l'objet du bail. L'homologation sert à rendre susceptible d'exécution forcée une décision ou une ordonnance d'un organisme qui

NOTES

98 Art. 20b (1) de la loi.

99 Art. 31(d).

100 Art. 11(d).

101 Art. 24e.

102 Art. 26b (5) 2e par.

103 Art. 28b 4e par. « Le locataire peut aussi, à son choix, s'il s'agit de mobilier introduit dans la maison en vue de lui en imposer la vente, par l'intermédiaire du locataire précédent, comme condition de la location ou de la possession de cette maison, obtenir l'annulation de la vente, sur action intentée devant le tribunal civil compétent, dans les soixante jours de la prise de possession de la maison.

104 Art. 28c. Cet article déclare l'illégalité d'une vente de mobilier à un locataire par un autre que le propriétaire ou le locataire précédent « comme condition ou considération de la location d'une maison ». Une telle vente peut être annulée par le tribunal civil compétent. Cette action en annulation se prescrit par 90 jours à compter de la prise de possession du logement.

105 Art. 28a **Loi de conciliation**.

106 Article 23 (4), art. 27, art. 27b. **Loi de conciliation**.

107 **Ruel v. Viau** (1956) C.S. 222. Cela peut se faire par une simple demande de prolongation de bail. Voir aussi **Durand v. Robichaud** (1976) C.P. 160.

108 Art. 27. **Loi de conciliation**.

109 Art. 27b. **Loi de conciliation**.

exerce des pouvoirs de nature quasi-judiciaire. Le dictionnaire Robert définit le mot homologation comme signifiant « approuver un acte par une mesure lui donnant une force exécutoire[110].

Cette procédure d'homologation n'existait pas dans la loi originaire sur la régie des loyers, elle fut ajoutée lors de la première loi amendante[111] mais s'appliquait uniquement aux décisions rendues en vertu des articles 23 et 24. Un an plus tard, la possibilité de demander l'homologation est étendue à l'article 25[112]. Ces deux seuls cas donnaient ouverture à l'homologation jusqu'en 1974 alors que les articles 24c et 25a furent remplacés par l'actuel 30b[113] qui couvre manifestement toutes les décisions rendues en vertu de la loi. Alors que la procédure d'homologation est généralement réservée aux « régies »[114] la loi de conciliation la rend applicable à ce tribunal administratif pour le moins étrange. Les organismes de régie des loyers sont donc soumis à cette procédure malgré le fait qu'ils constituent très certainement un tribunal administratif.

Le jugement d'homologation est rendu sur production d'une copie de la décision certifiée par l'administrateur, son adjoint ou le secrétaire de la Commission[115]. Dans le cas d'une décision de l'administrateur, il est nécessaire d'obtenir un certificat du secrétaire de la Commission établissant qu'il n'y a pas eu appel de la décision et que les délais d'appel sont expirés[116]. L'homologation ne sera accordée que pour une décision finale.

Ainsi dans **David Lairen v. Cecily Lein**[117], le tribunal a suspendu l'instruction de la requête en homologation jusqu'à ce que l'administrateur rende une décision. Il s'agissait en l'espèce d'une demande d'homologation d'une décision de la Commission rendue en vertu de l'article 24, dernier paragraphe et le locataire avait présenté une demande de prolongation de bail au motif que le mariage projeté n'avait pas eu lieu. Comme la décision dont on demandait l'homologation n'était pas définitive, on en a différé l'homologation.

Quinze jours après sa date, le jugement d'homologation devient exécutoire à moins que l'administrateur n'ait accordé un délai et ce dans les cas où la loi prévoit un tel délai.

Le principal problème que pose l'article 30b a trait à l'étendue des pouvoirs de la Cour provinciale lorsque celle-ci entend une requête en homologation. Exerce-t-elle alors des pouvoirs strictement ministériels ou encore a-t-elle le pouvoir de vérifier la légalité de la décision dont on demande l'homologation?

Sans prétendre résoudre cette question qui est comme nous le verrons fort complexe, nous pouvons aligner les données du problème tel qu'il se pose et les solutions plausibles.

D'abord, il semble bien reconnu par les tribunaux du Québec que l'homologation est un acte qui implique de la part du tribunal l'exercice d'un certain contrôle de la légalité de la décision. Dans l'arrêt de principe en cette matière, **Procureur général de la province de Québec v. Slanec et Grimstead**[118] le juge Dorion situa l'étendue et les limites du pouvoir d'homologation exercé par le tribunal de la façon suivante:

« Cette homologation ne comporte pas d'ailleurs d'autre contrôle que celui de la régularité du titre accordé par la Commission, car c'est la Commission qui établit le droit et en donne titre, mais la cour doit nécessairement constater si le titre est légal avant de l'homologuer. »[119]

Bien que contestée par au moins un jugement de la Cour Supérieure[120], cette façon de voir semble confirmée par une jurisprudence prépondérante[121]. Dans **Lynch v. Poisson**[122], le juge Challies, jugeant d'une demande de certiorari destiné à écarter une décision de la Cour du magistrat ayant homologué une déci-

sion de la Commission des loyers rendue en vertu d'autres dispositions que les articles 24c et 25b, seuls articles donnant, à ce moment, ouverture à l'homologation, expliqua que:

« no useful purpose would be served in homologating such a decision for if the Commission has no jurisdiction, a homologating judgment cannot produce an executory order which is the sole purpose of homologation. »[123]

Par conséquent, l'homologation même si elle n'est rien d'autre qu'une procédure destinée à rendre une décision exécutoire, ne peut avoir pour effet de valider une décision rendue sans juridiction[124]. L'homologation implique donc un certain contrôle de la légalité de la décision de la part du tribunal[125]. Or, les pouvoirs de la Cour provinciale en matière de contrôle de la légalité des actes d'un tribunal inférieur sont, à tout le moins incertains.

Dans **Séminaire de Chicoutimi v. Cité de Chicoutimi et autres**[126], la Cour suprême a décidé, dans un jugement unanime qu'une loi provinciale ne pouvait investir un juge d'un tribunal dont les juges ne sont

NOTES

110 Cité par le juge Jean Filion, in **Massé v. Breuvages Lucky One Ltée**, (1972) R.D.T. 10 à la p. 15.

111 **Loi modifiant la Loi concernant la régie des loyers**, S.Q. 1951-52, c. 17, art. 9 ajoutant l'article 24c à la Loi qui fut plus tard légèrement modifiée, S.Q., 1962, c. 56, art. 7.

112 **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, S.Q., 1952-1953, c. 9, art. 8 ajoutant l'art. 25a.

113 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1974, c. 76, art. 21.

114 René Dussault dans son **Traité de droit administratif canadien et québécois**, Québec, P.U.L. 1974, pp. 105 et ss. accorde le vocable de Régie aux organismes à fonction de régulation. Il considère la Commission des loyers plutôt comme un organisme d'adjudication méritant le qualificatif de « tribunal administratif » voir p. 100, note 215.

115 Art. 30b, dernier paragraphe.

116 Règles de pratique, art. 2.49.

117 (1976) D.C.L. 100.

118 (1933) 54 B.R. 230.

119 (1933) 54 B.R. 230 à la p. 232.

120 **Commission des accidents du travail du Québec v. Forbes Dubé Lumber** (1956) C.S. 353 (J. Boulanger) renversé en appel (1955) B.R. 573.

121 **Commission des accidents du travail v. Forbes Dubé Lumber** (1955) B.R. 573. **Ville de Baie Comeau v. Lévesque**, (1972) R.P. 229; (1972) C.S. 271; **Commission des accidents du travail v. Commission de transport de la communauté urbaine de Montréal et Martineau**, (1972) C.A. 185. Dussault, **op. cit.**, p. 1066 semble admettre ce point de vue et **Lynch v. Poisson**, (1955) C.S. 20.

122 **Précité**, note 121.

123 **Ibid.**, à la p. 24.

124 Voir Dussault, **op. cit.**, qui exprime ce point de vue.

125 Il ne s'agit aucunement d'un appel. Voir **Hewitt Equipment, (1971) v. International Union of Operating Engineers (Local 791) et als.** (1974) C.A. 370, juge Rinfret, à la p. 371. Le contrôle que peut effectuer le tribunal ne se limite qu'à la légalité de la décision et non à son opportunité.

126 (1973) R.C.S. 681.

pas nommés en conformité avec l'article 96 du *B.N.A. Act*[127] d'un pouvoir qui était en 1867 exercé par les cours supérieures. Or, il est historiquement démontré qu'en 1867, le pouvoir de surveillance tel qu'on le trouve aujourd'hui codifié à l'article 33 du Code de procédure civile appartenait à la Cour supérieure[128]. C'est même là un attribut fondamental de ce qui constitue en Common Law une « Cour supérieure ». Selon le professeur Pépin:

« Les cours dites supérieures possèdent donc, en principe, la plénitude de juridiction et sont particulièrement chargées d'exercer un pouvoir de surveillance et de contrôle sur les autres cours (dites inférieures et dotées d'une juridiction d'attribution) dans le but de les empêcher d'excéder leurs attributions ou de les obliger à exercer leurs fonctions[129]. »

Dans la mesure où le pouvoir d'homologation confié à la Cour provinciale en vertu de l'article 30b de la loi de conciliation implique l'exercice d'un pouvoir de surveillance, son exercice serait inconstitutionnel.

On peut adopter une interprétation restrictive de l'article 30b, interprétation qui se fonderait sur les premiers mots du troisième paragraphe « Le jugement d'homologation est rendu sur production d'une copie de la décision (...) » desquels on tirerait l'argument selon lequel le législateur a fait du pouvoir d'homologation ainsi conféré à la Cour provinciale un simple pouvoir ministériel. Une telle interprétion permettrait d'interpréter la loi comme étant *intra vires*, et ce, en conformité avec les règles classiques d'interprétation[130]. Mais on ne pourrait pas d'avantage prétendre valider une décision illégale de la Commission ou d'un administrateur par ce moyen et il y aurait alors lieu à l'évocation à l'encontre de la Cour provinciale[131].

En conclusion de cet examen des assises du recours en homologation prévu à la loi, il convient de signaler la fragilité de ce recours, étant donné le fait que l'homologation implique fatalement l'exercice d'un certain contrôle de la légalité de l'acte qu'on chercher à rendre exécutoire. Si la pratique du législateur québécois, qui est de confier le maximum de pouvoirs à des juges qui dépendent de lui, peut fort bien se justifier sur le plan politique, il reste que dans l'état actuel du droit elle risque fort d'entraîner le justiciable dans des débats pour lesquels il n'éprouve guère d'intérêt!

C. LE POUVOIR DE SURVEILLANCE

En vertu des principes généraux de la *Common Law*[132] codifiés au moins partiellement à l'article 33 du **Code de procédure civile**, la Cour supérieure exerce sur les tribunaux relevant de la législature ainsi que sur les corps politiques et corporations, un pouvoir de surveillance et de réforme. Fondé sur le principe de la soumission de tous, y compris l'administration, au droit, le pouvoir de surveillance consiste exclusivement à assurer la conformité des actes de l'administration avec la loi. Les parlements de leur côté ont depuis longtemps cherché à limiter l'exercice du pouvoir de surveillance des tribunaux sur les actes de leurs délégataires[133]. Diverses limitations législatives sont apparues très tôt dans les lois afin de réduire l'ampleur des pouvoirs des tribunaux. Ces limitations sont appelées « clauses privatives ».

La loi de conciliation comporte au moins deux types de clauses privatives. D'abord, nous y trouvons les clauses privatives implicites[134].

Les pouvoirs réglementaires confiés à l'article 31(a) et (f) au lieutenant-gouverneur en conseil et, dans une moindre mesure à la Commission à l'article 11 (f) se rapprochent beaucoup de ce qu'on appelle la clause « Henri VIII »[135] en vertu de laquelle une loi déclare conférer un pouvoir d'édicter une réglementation qui aura le même effet que s'il avait été édicté par la loi elle-même[136]. Selon Dussault:

« Le principal problème que cette clause soulève est de savoir ce qui arrive lorsque l'ordre ou le règlement est en contradiction avec la teneur de la loi. »[137]

Deux solutions contradictoires semblent émaner de la Chambre des Lords. D'une part, selon un arrêt[138], les tribunaux ne peuvent intervenir pour juger de la validité d'un promulgué en vertu d'une disposition du type de la clause Henri VIII. Par contre, un autre arrêt du plus haut tribunal britannique[139] exprime que la clause Henri VIII n'empêche nullement les tribunaux d'intervenir s'ils sont d'avis que le règlement est incompatible avec la teneur générale de la loi qui l'autorise. Ce dernier raisonnement de la Chambre des Lords est plus récent et il n'est pas déraisonnable de penser que c'est celui-là qui fait autorité. Il n'en demeure pas moins que le libellé du paragraphe 31(a) de la loi va plus loin que les clauses Henri VIII que les lords avaient à juger; on y prévoit, non seulement que le règlement aura le même effet que s'il avait été édicté par la loi mais on lui permet d'avoir pour effet de modifier ou d'aborger les dispositions de la loi. C'est là, semble-t-il, une disposition unique dans nos lois québécoises[140].

Le mode le plus répandu qu'utilise le législateur afin de réduire le pouvoir de surveillance est la clause privative. Dans la loi de conciliation, on trouve à l'article 17 une clause que Dussault désigne comme étant « totale ». On y trouve d'abord l'exclusion des dispositions de l'article 33 du **Code de procédure civile**, l'exclusion des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du même code et la possibilité pour deux juges de la Cour d'appel d'annuler sommairement tout bref délivré en contravention des deux exclusions de recours. Le droit d'appel des décisions de la Commission des loyers est exclu par l'article 13 (2e al.), enfin, les membres de la Commission, les administrateurs et autres employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'ac-

NOTES

127 **British North America Act**, 30-31 Victoria, C. 3(R-U) reproduit in S.R.C., 1970, Appendices, p. 101 et ss. Art. 96: Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, (...).

128 **Séminaire de Chicoutimi v. Cité de Chicoutimi**, précité, juge Fauteux, pp. 688 et ss. Voir aussi Gilles Pépin, **Les tribunaux administratifs et la constitution**, Montréal, P.U.M. 1969, p. 134 et ss.

129 Gilles Pépin, **op. cit.**, pp. 135-136.

130 **Legris v. Kolivas**, (1976) D.C.L. 197 (C.P.)

131 C'est là le cas jugé dans **Lynch v. Poisson et Cohen**, précité, note 121.

132 René Dussault, **op. cit.**, p. 1074 et ss. et p. 1148 et ss.

133 **Ibid.**, p. 1147.

134 L'expression est de Dussault qui accole ce qualificatif à un moyen non-apparent de limiter le pouvoir de surveillance, **op. cit.**, p. 1151.

135 Dussault, **op. cit.**, note 287 à la p. 1153.

136 Dussault, **op. cit.**, p. 1153.

137 **Ibid.**

138 **Institute of Patent Agents v. Lockwood** (1894) A.C. 347 cité par Dussault, **op. cit.**, p. 1153.

139 **Minister of Health v. R. ex parte Yaffé**, (1931) A.C. 494, citée par Dussault, **Ibid.**

140 Gilles Pépin et Yves Ouellette. **Précis de contentieux administratif**, Montréal, Éditions Thémis, 1974, p. 28.

tes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions"[141].

On sait que les tribunaux ont toujours interprété restrictivement les clauses privatives au motif que:

« Le législateur, même s'il le voulait, ne pourrait déclarer l'absurdité qu'un tribunal qui agit sans juridiction peut être immunisé contre l'application du bref de prohibition. La décision est nulle et aucun texte d'un statut ne peut lui donner de la validité ou décider que, malgré sa nullité, cette décision devrait quand même être reconnue valide et exécutoire. »[142]

Les organismes de régie des loyers étant constitués par une loi[143] et exerçant incontestablement des pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires[144] ils sont donc soumis au pouvoir de surveillance de la Cour supérieure s'exerçant par le bref d'évocation[145] dans la mesure où ils excèdent leur juridiction.

Les tribunaux ont eu à se prononcer à quelques reprises sur de prétendus excès de juridiction commis par la Commission ou un administrateur. Outre une décision où l'on a donné effet à la clause privative de l'article 17[146] nous avons trouvé peu de décisions où l'on a reconnu un excès de juridiction de la part d'un organisme de régie[147] ce qui ne signifie pas qu'il soit impossible de soulever l'excès de juridiction dans de tels cas en s'inspirant de la masse de jurisprudence que nous offre ce secteur du droit[148] et de laquelle ne s'éloignent guère les décisions rendues sur la Commission. Des problèmes essentiellement pratiques rendent difficiles les recours extraordinaires contre les organismes de régie, le coût élevé de ces procédures et les délais faisant en sorte que le problème soumis a le temps de disparaître avant que jugement soit rendu.

Les décisions rendues en vertu de la loi de conciliation se fondant très souvent sur l'exercice d'une discrétion, il est difficile de démontrer un excès de juridiction si toutes les conditions préalables à l'exercice de cette discrétion sont satisfaites. Dans **Joseph Krompiec v. Guy Fortier et Pierre C. Lemoyne et Al.**[149] le juge Perrault explique ainsi la situation:

« L'article 13 de ladite loi fait voir que les décisions d'un administrateur sont définitives. La Commission des loyers avait une discrétion à exercer à la décision qu'elle avait à rendre. Il lui incombait de peser la preuve faite. La Cour supérieure ne peut intervenir pour se substituer à la Commission même si sur les faits, la décision de la Commission était erronée, car la Commission n'aurait pas excédé sa juridiction en décidant erronément, si cette décision était dans le champ de sa juridiction. »

Lorsque la Commission ou un administrateur rend une décision ou pose un acte qui est, de l'avis du juge, en dehors de sa juridiction, le tribunal l'écartera. Ce sera le cas par exemple si la Commission ou un administrateur rend une décision qu'il n'a pas le droit de rendre en vertu de la loi[150].

NOTES

141 Art 17 (1er al) **Loi de conciliation**

142 **Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labor Relations Board**, (1953) 2 R.C.S. 140. Aussi **Lynch v. Poisson**, (1955) C.S. 20 pour une opinion semblable s'appliquant à la Loi de conciliation.

143 Dans **Fekete v. The Royal Institution for the Advancement of Learning et autres** (1969) B.R. 1. La Cour d'appel a confirmé le principe selon lequel le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure par voie d'évocation (art. 846, C.P.C.) ne s'exerçait que sur les « tribunaux » constitués législativement et non sur les tribunaux mis sur pied par une université tel un comité de discipline. Au même effet, voir **Holland v. Canadian Stock Exchange** (1972) C.S. 573 (tribunal créé par la bourse canadienne). Cela ne veut toutefois pas dire que ces derniers organismes sont exempts de tout contrôle, voir Dussault, **op. cit.**, p. 1181.

144 Nous croyons que les pouvoirs exercés par les organismes de régie rencontrent les critères qui permettent généralement de distinguer les pouvoirs judiciaires des autres types de pouvoirs qui peuvent être exercés par un tel organisme. Pour un exposé de ces critères, voir Gilles Pépin et Yves Ouellette, **op. cit.**, pp. 69 et ss. Comme cette opinion n'a jamais été sérieusement mise en doute, nous n'avons pas cru utile de démontrer ces avancés.

145 Art. 846 C.P.C.

146 **Cortier v. Lamarre and Other**, (1954) C.S. 225.

147 Il est évident que nous n'avons eu accès, sauf exceptions, qu'aux décisions rapportées ce qui ne nous permet guère de poser des conclusions définitives sur l'état du droit quant à ces organismes en particulier.

148 Pour une synthèse de l'état actuel du droit sur cette question voir Dussault, **op. cit.**, pp. 1261 et ss. et Pépin et Ouellette **op. cit.**, pp. 99 et ss.

149 Jugement non rapporté, Cour supérieure, Mtl. no 50005-007946-757. Au même effet, voir **Victor Lackman v. Marc Lavigne et Presidential Towers (Mtl) inc.** (1975) C.S. 17, **Bey v. Laliberté** (1976) C.A. 142; **Bernard v. Résidence St-Laurent** (1976) C.A. 384; **Bey et Al v. Poliquin et Al** (1975) C.A. 741; **Beaudet v. Carson** (1975) C.S. 1111.

150 **Raymond Beauchesne v. Ernest Buissières et la Commission des loyers et autres**, jugement non rapporté, Cour supérieure, District d'Arthabaska, no 415-05066-75. La Commission a amendé sa décision alors que rien, à ce moment ne lui permettait de la faire. Depuis, le législateur a adopté les articles 17a à 17f qui donnent ce pouvoir à la Commission. Voir également **St-Aubin v. Courchesne**, non rapporté, cité par le juge Challies dans **Lynch v. Poisson**, (1955) C.S. 20 à la p. 28.

chapitre 4

Les dispositions interprétatives

I - LA POSSIBILITÉ DE PROMULGATION DE RÈGLEMENTS D'INTERPRÉTATION

Les deux autorités habilitées à promulguer des règlements en vertu de la loi peuvent décréter des règles d'interprétation ou toutes autres dispositions supplétives, accessoires ou jugées propres à assurer une juste et efficace exécution de la loi[1]. Par conséquent, le lieutenant-gouverneur en conseil, ou la Commission peuvent, par exemple décréter des « principes directeurs »[2] ou des règlements d'interprétation pour l'application de l'une ou l'autre des dispositions de la loi. Cette pratique répandue au niveau fédéral l'est moins au Québec. Elle comporte pourtant des avantages importants; elle permet de porter à la connaissance des justiciables les principes et les normes techniques à partir desquels on prend des décisions. Sans avoir une portée réglementaire, les principes directeurs permettent à la fois les avantages d'une réglementation connue de tous et clairement exprimée tout en ne comportant pas de normes contraignantes et fort encombrantes lorsqu'on se trouve devant des cas particuliers. La connaissance par le public des principes directeurs est également de nature à éviter les recours devant les organismes de régie tout en permettant aux justiciables d'être mieux préparés. À tout événement, ni la Commission, ni le lieutenant-gouverneur en conseil ont jusqu'ici jugé utile d'adopter cette formule afin de compléter les règles de droit substantif en matière de contrôle des loyers. Depuis l'adoption de la loi de conciliation, le seul principe d'interprétation décrété par le législateur se retrouve à l'article 36 de la loi.

II - L'ARTICLE 36 DE LA LOI DE CONCILIATION

Comme plusieurs dispositons interprétatives, l'article 36 de la loi sera invoqué par presque tous ceux qui voudront démontrer le bien-fondé de leurs prétentions et il y a de bonnes chances que chacun y trouve ce qui lui plaît! On peut distinguer deux séries d'affirmations dans cet article.

D'abord, le législateur déclare les buts de la loi, de même que l'esprit qui l'anime. Le premier but mentionné est, somme toute, assez inhabituel. Il est en effet rare qu'one loi déclare avoir pour but de « rendre justice à tous les intéressés ». On semble faire appel ici à la justice naturelle, notion pourtant contradictoire avec l'essence même du droit positif pour lequel la justice ne se trouve que dans la loi. En lisant cette phrase de l'article 36, on ne peut savoir du même coup ce qu'est « justice pour tous les intéressés »; une chose est toutefois certaine, c'est que lorsque deux intérêts divergeants s'affrontent et lorsqu'il faut, par la loi mettre fin à un tel affrontement, il y a généralement l'une des parties qui s'estimera traitée avec plus ou moins d'injustice!

L'objectif suivant, « de favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires » est certes plus clair. Il implique la nécessité d'appliquer la loi en ayant à l'esprit de favoriser l'entente entre les antagonistes, ce qui suppose qu'entre deux possibilités également valables de solutionner un litige, il faudrait opter pour celle qui a le plus de chances de rapprocher les parties.

Le troisième objectif, qui est « d'assurer un régime de loyers équitable pour le public en général », est plus proche des objectifs proprement économiques que poursuit le contrôle des loyers. Il ne s'agit pas ici, à notre avis d'une exigence d'équité dans les décisions que doivent rendre les organismes chargés d'appliquer la loi mais d'une règle d'interprétation par laquelle on doit rechercher les solutions des litiges en ayant à l'esprit les effets recherchés au plan global, c'est-à-dire un régime équitable de loyers.

Tous ces principes sont évidemment conditionnés par la proposition « en tenant compte des circonstances » qui vient en quelque sorte nuancer consi-

dérablement l'autorité des buts déclarés de la loi pour son interprétation.

L'autre série d'affirmations que comporte l'article 36 vient poser l'exigence d'interpréter la loi « d'une façon large et en s'inspirant de ses principes ». Les principes de la loi sont évidemment difficiles à cerner. Certains diront que tel ou tel principe est plus fondamental que l'autre. En fait, le débat judiciaire n'est pas autre chose que l'affrontement de deux principes et il s'agit pour le juge de découvrir lequel aura préséance sur l'autre.

L'exigence d'interprétation large, contrairement aux autres principes de l'article 36 a été commentée plus abondamment par les tribunaux et par la Commission. On a alors deux attitudes possibles. D'une part, lorsque le juge est convaincu que des dispositions précises de la loi donnent tort à celui qui invoque l'exigence d'interprétation large, on va faire prévaloir celles-là sur celle-ci[3].

Par contre s'il s'agit d'une incertitude de la loi jugée réelle sur une question donnée, on va invoquer l'article 36 afin de faire prévaloir une interprétation large[4]. Ainsi, dans **Soeurs de la Congrégation Notre Dame v. Gisèle Bédard et al.**[5], on a permis à une personne qui habitait le logis des se prévaloir de la loi au nom du locataire qui a signé le bail car il y avait un mandat valide. Dans **Teasdale v. Turgeon**[6], on a invoqué l'article 36 pour dire que la loi s'appliquait aux baux indéterminés. Dans **Émilio Mathieu v. Paul-Henri Fontaine**[7], on a invoqué l'article 36 afin de donner une interprétation large à l'article 24, par. 2 de la loi et décider que l'absence de la mention du prénom du fils du locateur à l'avis de reprise de possession, n'ayant pas causé de préjudice au locataire, ne viciait pas l'avis.

On constate donc que la présence de l'article 36 dans la loi de conciliation n'est pas des plus utiles, sinon pour nous tenter de conclure que parfois, le législateur semble parler pour ne rien dire!

NOTES

1 Art. 11(f) et 31(a).

2 La pratique de publier des « principes directeurs » relatifs à l'application d'une loi a surtout cours au niveau fédéral où certaines lois prévoient explicitement une telle possibilité. Voir notamment, **Loi sur l'examen de l'investissement étranger**, S.C. 1973, 21-22 Eliz. II c. 46, art. 4(2); **Loi anti-inflation**, Bill C. 73, 1re session, 30e législature, 23-24 Eliz. II 1974-75, art. 3(1).

3 **Noël v. Dame Delisle**, (1952) C.S. 333 à la p. 33b. **Dame Trépanier v. Hamelin**, (1954) C.S. 436. **Academy investments v. M.R.J. Robertson** (1975) D.C.L. 100 à la p.101. (C. des L.).
« (...) on a argumenté que l'article 36 de la Loi, qui permet une interprétation large de la loi permettrait d'élargir l'interprétation de l'article 14. La Commission ne le croit pas, tout en admettant que l'article 36 de la Loi permet une application large. Elle ne peut permettre de passer outre aux termes même de la Loi et de lui donner un sens que le législateur n'a pas voulu lui donner. »

4 Massie, **op. cit.**, à la p. 37.

5 (1975) D.C.L. 76 (C. des L.).

6 (1975) D.C.L. 88 (C. des L.).

7 (1975) D.C.L. 125 (C. des L.).

chapitre 5

L'objet du contrôle

Nous entreprenons l'étude de l'objet sur lequel porte le contrôle des loyers établi par la loi de conciliation. Il nous a paru nécessaire de distinguer entre trois sortes d'objets sur lequel porte la loi. Nous examinerons donc les actes touchés par la loi à partir de trois pôles qui sont: le contrôle du stock de logements locatifs, le contrôle de l'exécution des obligations des parties à un bail et enfin, le contrôle des évictions, lequel comprend, de façon générale, les deux premiers.

I - CONTRÔLE DU STOCK DE LOGEMENTS LOCATIFS

Il s'agit ici d'examiner le traitement que le loi de conciliation accorde aux gestes susceptibles d'amener une variation à la baisse de la quantité de logements disponibles pour fins de location. Ces dispositions ont manifestement pour objectif de prévenir certains contournements des autres normes prévues par la loi, contournements qui consistent à modifier la nature de l'immeuble afin qu'il ne tombe plus sous le coup de la loi. Nous examinerons donc le régime que crée la loi à l'égard de la subdivision d'une maison en plusieurs logements, la conversion en copropriété, la conversion en établissement commercial et la démolition.

A. LA SUBDIVISION EN PLUSIEURS LOGEMENTS (27a)

En vertu de l'article 27a, un contrôle sur le stock de logements locatifs a lieu par le droit de regard exercé par l'administrateur sur la subdivision en plusieurs logements d'une maison spacieuse.

Une interprétation relativement stricte semble avoir été apportée à cette disposition.

D'abord, on doit noter que ce n'est que lorsque la maison est occupée par un seul locataire et en vertu d'une prolongation de bail que le pouvoir de l'administrateur peut s'exercer. On doit donc conclure que le droit du propriétaire de subdiviser le logement n'existe que lorsqu'il y a prolongation et non pas lorsque le bail qui lie les parties résulte de la volonté des parties[1].

Cette apparente anomalie se résout fort bien si on analyse la loi de conciliation comme une exception au droit commun du louage de choses. En vertu de l'article 1607 du **Code Civil**, « le locateur ne peut, en cours de bail, changer la forme ou la destination de la chose ». Lorsqu'on est en présence d'une prolongation de bail qui peut avoir eu lieu sans la volonté du locateur, on permet une dérogation aux règles habituelles afin de rendre possible, nonobstant le droit commun, une modification de la forme ou de la destination de la chose. Si l'article 27a ne se limitait pas au bail prolongé, le principe énoncé au **Code Civil** serait totalement inopérant à l'égard des logements; c'est probablement pour éviter un tel résultat que le législateur a adopté une telle rédaction. On doit toutefois ajouter que depuis l'adoption de l'article 1659 du **Code Civil**, les baux prolongés sont devenus, sinon la règle, du moins la majeure partie des baux en vigueur, de sorte qu'on peut se demander quelle est la portée réelle du principe de droit énoncé à l'article 1607 du **Code Civil**, à l'égard des logements.

La subdivision ne peut être accordée si la maison concernée est occupée par plus d'un locataire, que ces locataires habitent le même logement ou des logements différents[2]. De la même façon, l'on ne peut permettre la conversion d'une partie de plus d'un logement afin d'en former un autre qui s'ajouterait aux deux premiers[3]. Enfin, il faut qu'il y ait vraiment une « subdivision »; on doit se retrouver, suite à l'opération, avec plus d'un logement[4].

Le critère de spaciosité de la maison à subdiviser entre aussi en ligne de compte. Dans **Robert St-Germain v. Édouard Desmarais**[5], l'administrateur

a rejeté la demande de subdivision parce que selon lui:

« Suivant une jurisprudence bien établie, un logement de cinq pièces n'est pas un logement « spacieux » au sens de la loi. »

Ce point de vue est semblable à celui de Massie[6] qui, se rapportant à « la jurisprudence émise par la Commission » soutient que:

« par exemple un cottage de deux étages, est une maison spacieuse; qu'un logement comportant de trois à quatre pièces au rez-de-chaussée et trois ou quatre pièces au premier étage, les deux reliés par un escalier intérieur et occupés par un seul locataire est aussi un logement spacieux, mais qu'au contraire, un logement de cinq ou six pièces situées sur un même plancher et qui n'est en réalité qu'un logement familial, ne peut pas être considéré comme spacieux au sens de l'article 27a (...) »

Comme on ne cite pas la jurisprudence dont se réclame une telle prise de position, il nous est difficile de discuter du sérieux d'un tel argument. Reste tout de même que la conception qu'on peut avoir de la spaciosité est à tout le moins susceptible de variations d'un individu à un autre. En 1961, les logements de la zone métropolitaine possédaient en moyenne 4.9 pièces. La moyenne pour tout le Québec était de 5.3 pièces[7]. Vu dans cette optique, il est difficile de dire qu'un logement de cinq pièces n'est pas spacieux à Montréal tandis qu'ailleurs au Québec un tel nombre de pièces pourrait signifier exiguïté.

Lors d'une demande de subdivision, l'administrateur peut fixer des conditions afin de protéger tant les droits du locataire actuel que de ceux qui loueront les nouveaux logements. Ainsi, l'administrateur peut prescrire les conditions dans lesquelles se feront les transformations et régler les conditions de location des logements issus de la subdivision[8].

NOTES

1 Massie, **op. cit.** p. 27.

2 Massie, **op. cit.** p. 27.

3 **Idem.**

4 **Raymond Couturier v. Réal Bussières**, (1975) D.C.L. 127.

5 (1976) D.C.L. 21. Aussi: **Thibodeau v. Guillemette** (1976) D.C.L. 149.

6 Massie, **op. cit.** p. 27.

7 Yvan Ferland, « Croissance de la population et besoins en logements en zone métropolitaine de Montréal », in **Une ville à vivre**, Montréal, Éditions du jour, 1968, p. 37.

8 Massie, **op. cit.** p. 28.

B. LA CONVERSION EN COPROPRIÉTÉ

Ce n'est que depuis 1969[9] que le Québec possède une législation régissant les immeubles possédés en copropriété si l'on fait abstraction des règles relatives à l'indivision[10] ou de l'ancien article 521 C.C. Notre notion de la copropriété fait référence à des immeubles divisés en fractions qui font chacune l'objet d'un droit de propriété distinct et auquel s'ajoute une quote-part des parties communes qui, elles, sont soumises à un régime de copropriété, tandis que la partie exclusive est régie par un régime de propriété quasi absolue[11].

En l'absence de tout contrôle des loyers par l'exercice d'une surveillance sur les stocks de logements, la création d'un régime de copropriété pour un immeuble s'opère par l'établissement d'une déclaration de copropriété qui doit contenir certains éléments essentiels[12]. Une fois la conversion accomplie, chaque logement de l'immeuble devient susceptible de donner lieu à l'exercice d'un droit de propriété autonome. Cela implique donc que le propriétaire du logement pourra être un individu qui sera désireux de prendre possession du logement dont il a acquis la propriété car, nonobstant toutes les règles relatives à la copropriété en tant que telle, nous savons que les articles 23 et 24 de la loi de conciliation ont toujours accordé au propriétaire le droit de reprendre possession d'un logement afin de l'habiter lui-même ou afin d'y loger un de ses proches.

Les conséquences d'une telle pratique sur l'état global du marché du logement locatif ne sont pas négligeables; elles peuvent même rendre pratiquement inopérant tout régime de contrôle des loyers qui ignorerait de telles opérations.

D'abord, il est facile de voir que les conversions réduisent le stock de logements locatifs[13] les logements convertis seront généralement occupés par les personnes qui les auront achetés de telle sorte que celui qui, pour une raison ou pour une autre n'est pas en mesure d'acheter un logement se verra forcé de chercher ailleurs pour se loger.

Les droits du locataire sont, à l'occasion d'une conversion sérieusement mis en péril[14] dans la mesure où ce dernier est vu par le convertisseur comme étant un éventuel acheteur. Le locataire est susceptible d'être l'objet de pressions destinées à l'amener à consentir à l'acquisition d'un produit dont il n'est pas convaincu de la qualité, l'éventualité d'un déménagement forcé pouvant fausser à ses yeux les données du problème.

Si le locataire n'a aucune intention d'acheter, il ne sera considéré par le promoteur que comme une source de revenu tant et aussi longtemps que le logement restera invendu et l'on s'attendra à son déguerpissement rapide une fois l'unité vendue.

Dans le cadre d'un régime de contrôle des loyers, les problèmes que posent les conversions en copropriété sont liées aux possibilités d'évitement de la loi qu'ils permettent. Il est toujours possible pour un propriétaire convertisseur de convertir son immeuble en copropriété et de ne vendre que les unités dont il désire le départ des locataires. Tant qu'il détient la majorité des titres, il garde le contrôle sur l'immeuble, il peut se débarraser d'un locataire en procédant à la vente de l'unité quitte à racheter une autre unité de l'immeuble afin de garder intact son contrôle. Le créancier hypothécaire des acheteurs d'appartements est souvent intimement lié avec le propriétaire convertisseur de telle sorte que par l'intermédiaire des droits que le créancier s'est fait consentir par ses débiteurs, celui-ci et le propriétaire convertisseur gardent le contrôle absolu de l'immeuble, notamment sur les frais d'entretien et autres charges communes.

Il est donc possible, par le moyen de la copropriété de contourner la loi de conciliation et c'est pourquoi le législateur est intervenu en 1973 afin de réglementer les conversions d'immeubles locatifs en copropriété.

En 1973[15] l'article 27 de la loi de conciliation voyait son application étendue à la conversion en copropriété. Une telle disposition ne donna pas satisfaction, selon Mariette Pilon:

« Cet article amena les problèmes suivants: fallait-il attendre que tous les baux soient terminé pour pouvoir commencer à vendre les unités en copropriété? Sinon, quels étaient les droits des locataires dont les baux n'étaient pas expirés? Était-il possible, après l'expiration du bail de louer à nouveau une unité non vendue? »

L'année suivante amena donc le remplacement de toute allusion à la copropriété à l'article 27 par une nouvelle disposition, l'article 26b[16].

Selon cet article, la possibilité de convertir un immeuble en copropriété est assujettie à l'obtention d'une autorisation de l'administrateur. Une telle demande doit être signifiée à tous les locataires[17]. L'administrateur tient ensuite une audition au cours de laquelle sont entendus les témoins et la preuve de chacune des partie. Pour réussir dans une demnde d'autorisation de convertir en copropriété, il faut, selon l'article 26b que le propriétaire démontre qu'il est propriétaire, qu'il a le désir de convertir l'immeuble en copropriété et qu'il est de bonne foi[18] au moment de la demande de conversion[19].

L'établissement du premier élément est assez simple, la production des titres devrait généralement suffire. Pour démontrer son désir de convertir, le propriétaire doit établir qu'il a fait des démarches sérieuses[20] (études, expertises, etc.), mais il n'est pas nécessaire de démontrer que le projet de conversion est conforme aux articles 441b et ss. C.C.[21]. La bonne foi doit aussi être démontrée[22] car

NOTES

9 **Loi concernant la copropriété des immeubles**, L.Q. 1969, c. 76, sanctionnée le 28 novembre 1969. Cette loi introduisait au **Code civil** le troisième chapitre du titre consacré à la « propriété » et intitulé « De la copropriété des immeubles établie par déclaration ».

10 Art. 689, C.C.

11 Pierre Beaudoin et Benoît Morin, « La Copropriété des immeubles au Québec ». (1970) 30 R du B., 4 à la p. 5. Aussi, Paul Laquerre, « Loi concernant la copropriété des immeubles. » (1970) II C. de D. 547; Jean Pineau « Copropriété par appartement et copropriété horizontale » (1970) 5 R.J.T. 265.

12 Paul Laquerre, **loc. cit.**, p. 548 et ss.

13 Mariette Pilon, « La conversion d'immeuble en copropriété », Montréal, Commission des loyers, Service technique, octobre 1975, (texte non publié), p. 18.

14 Mariette Pilon **op. cit.**, p. 23.

15 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1973, c. 75, art. 6.

16 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q., 1974, c. 76, art. 16.

17 Art. 26b (1). Voir à ce sujet **Sunbro inc. v. T.B. Tennant**. (1975) D.C.L. 29, p. 30.

18 **Jacqueline Boutet v. Albert Paquet**, (1975) D.C.L. 14.

19 **Beaufort Realties v. Donat Tessier**, (1976) D.C.L. 41. Décision renversée en appel.

20 **Presidential Towers v. Victor Lackman**, (1975) D.C.L. 16. **Jacqueline Boutet v. Albert Paquet**, précité, **Dufresne et Légaré v. Vladimir Ugrenovic**, (1975) D.C.L. 21.

21 **Presidential Towers v. Victor Lackman**, précité, à la p. 18.

22 **Presidential Towers**, précité, **Jacqueline Boutet**, précité, **Dufresne et Légaré**, précité. La bonne foi se déduit de la preuve du désir de convertir l'immeuble.

les mots de l'article 26b écartent la présomption de bonne foi de l'article 2202 du Code civil.

Il n'est pas question de tenir compte de la balance des inconvénients qui peuvent résulter de la conversion par rapport à la non-conversion, dans **Presidential Towers v. Victor Lackman**[23] l'administrateur Marc Lavigne a exposé ainsi l'état de la question:

« Il va de soi que l'administrateur se doit de rendre justice à tous les intéressés en tenant compte des circonstances tel que stipulées à l'article 36 de la Loi, mais il doit aussi appliquer la loi telle qu'elle est faite. Le fait pour l'administrateur de pouvoir évaluer la bonne ou la mauvaise foi, lui permet sûrement de respecter les principes de la présente loi tel que stipulé aux articles 10 et 36; mais l'administrateur est d'avis que son rôle se limite à cette évaluation et à la vérification des titres de propriété et de l'intention de conversion. Il n'y a pas lieu d'évaluer la balance des inconvénients. Dans sa sagesse, le législateur a sûrement pensé aux inconvénients qu'une conversion en copropriété pourrait entrainer mais il a quand même crû bon de l'autoriser par un article spécifique. »[24]

Le contrôle exercé par l'administrateur est donc limité à un examen de la légalité du contrôle au sens de la loi de conciliation, il n'est même pas nécessaire de s'enquérir de la légalité de la conversion à l'égard d'autres législations[25]. Le contrôle exercé en vertu de l'article 26b ne vise aucunement l'opportunité de la conversion. Nous n'avons trouvé qu'une seule décision qui semble soutenir le contraire[26] mais qui fut renversée en appel.

Si la conversion est autorisée par l'administrateur, la décision doit préciser que le bail en vigueur sera respecté jusqu'à son expiration sauf les cas prévus par la loi[27] et que le bail ne sera pas prolongé sauf si le local occupé n'est pas vendu auquel cas, le locataire pourra obtenir la prolongation de son bail[28].

Le propriétaire doit dans les trente jours de la décision afficher à l'entrée de l'immeuble, un avis à l'effet que l'autorisation de convertir a été accordée par l'administrateur et que pour tout bail conclu après l'affichage, le locataire n'a pas droit à la prolongation sauf si le local n'est pas vendu et ce sont alors les dispositions de l'article 26b qui s'appliqueront. Cette exigence d'affichage est destinée à prévenir les locataires qui se verraient offrir un local en location en attendant la vente de celui-ci.

L'accomplissement de ces formalités lui étant démontrée, le registrateur doit alors procéder à l'enregistrement de la déclaration[29].

Quant au locataire du logement resté invendu trois mois avant l'expiration du bail ou qui n'a pas reçu du nouvel acquéreur l'avis prévu à l'article 24, ou à l'article 1660 C.C. il peut demander la prolongation de son bail au plus tard dans les quinze jours suivant l'expiration du bail. Une telle demande est faite à l'administrateur avec signification au propriétaire[30].

L'état du droit tel que décrit à l'article 26b et tel qu'interprété par la majorité des administrateurs a fait en sorte que presque toutes les demandes d'autorisation pour convertir en copropriété ont été accordées[31]. Toutefois, comme il n'existe aucune façon de voir si, suite à l'autorisation, on a effectivement procédé à la conversion, cela ne veut pas dire qu'il y ait eu une conversion d'effectuée dans tous les cas.

Constatant sans doute le caractère inadéquat de la loi régissant le contrôle des conversions en copropriété, le législateur a imposé un moratoire sur la conversion des immeubles comportant un ou plusieurs locaux d'habitation occupés par des locataires jusqu'au 31 décembre 1976[32]. Ce moratoire doit permettre de trouver une solution aux problèmes

que posent, à l'égard d'un régime de contrôle des loyers, les conversions en copropriété.

C. LA CONVERSION EN ÉTABLISSEMENT COMMERCIAL

L'article 27 de la loi interdit à quiconque de convertir une maison d'habitation en un établissement commercial ou industriel, sauf avec l'autorisation de l'administrateur.

La demande de conversion ne peut être faite que par le propriétaire. Comme nulle autre personne ne peut opérer la conversion, c'est au propriétaire qu'il incombe de prouver qu'il peut réaliser lui-même la conversion[33]. Cette condition découle de la nécessité de bonne foi de la part du propriétaire exigée au dernier paragraphe de l'article 27.

Ainsi, l'existence d'obstacles à la transformation, comme la non obtention d'autorisation lorsque de telles autorisations sont exigées empêchent de démontrer avec certitude que le propriétaire peut, lors de l'audition, opérer la transformation[34]. En corrolaire, on peut ajouter que le fait que la conversion ou la non conversion ne dépende pas, dans les faits, du propriétaire (par exemple, le propriétaire désire

NOTES

23 Précitée.

24 **Presidential Towers v. Lackman**, précité, à la p. 18.

25 **Dufresne et Légaré**, précité pp. 23 et 24: « (...) je ne me crois pas tenu d'exiger la preuve que toutes les autres contraintes (légales, municipales, financières, etc.) ont été aplanies », Me Claude Fortin, administrateur.

26 Dans **Beaufort Realties (1967) inc. v. Tessier**, l'administrateur refuse la demande d'autorisation au motif que la bonne foi du propriétaire n'a pas été démontrée au moment même de la demande, il ajoute de plus: « De plus, même si la bonne foi du demandeur avait pu nous être démontrée, en date du 30 octobre 1975, l'analyse de la balance des inconvénients pour les locataires nous aurait incitée à refuser l'autorisation demandée ». Décision renversée en appel.

27 L'article 26b (3) prévoit que le propriétaire qui a obtenu l'autorisation ou l'acheteur du local est tenu de respecter le bail en cours jusqu'à son expiration sous réserve de l'article 1646 2e alinéa C.C.

28 Art. 26b (6).

29 Art. 26b (7).

30 Art. 26b (6).

31 Conversation avec Me Mariette Pilon du contentieux de la Commission des loyers. Au 9 mars 1976, on comptait pour les villes de Sherbrooke, Québec et Montréal, un total de 20 demandes. De ce nombre, on pouvait compter trois désistements et deux décisions non encore rendues, les quinze décisions rendues accordaient l'autorisation.

32 **Loi prolongeant et modifiant la loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q. 1975, c. 84. (Projet de loi 80, sanctionné le 19 décembre 1976) art. 15 et 16. À ce jour, le moratoire est encore en vigueur, ayant été prolongé par la reconduction de la loi de conciliation de 1977.

33 **Gipala Properties Ltd v. Louis-Eugène Lebrun** (1975) D.C.L. 40. « (...) pour établir sa bonne foi, le propriétaire doit démontrer non seulement qu'il a l'intention de transformer en établissement commercial mais qu'il peut effectivement opérer ladite transformation. » (à la p. 41).

34 Dans **Gipala Properties Ltd.**, (précité note 40), le fait que la propriétaire n'avait pas obtenu l'autorisation du Ministre des affaires culturelles et le permis de la ville amena l'administrateur à rejeter la demande de conversion comme étant prématurée.

louer à un autre locataire qui, lui, opérerait la conversion) rend irrecevable une demande de conversion[35].

Un autre critère qui semble conditionner la recevabilité d'une demande de conversion est le besoin réel pour le propriétaire de transformer le logement en établissement commercial. Dans **Gérard Bousquet v. Henri Rouillard**[36], l'administrateur, ayant constaté que le besoin d'ajouter une surface plus grande au commerce qu'on voulait agrandir n'était pas établi, rejeta la demande de conversion. Dans **Les Prêtres de Saint-Sulpice de Montréal v. P.A. Marcoux**[37], la Commission a invoqué le fait que la preuve « ne révèle ni urgence, ni obligation de la part du propriétaire ».

Les arguments fondés sur la balance des inconvénients de chacune des parties à l'occasion d'une conversion ne semblent pas être pertinents[38]. Toutefois, on rejoint quelque peu cette notion si l'on accepte que soit invoqué la question des besoins concrets d'espace commercial du propriétaire à l'occasion d'un tel litige.

On doit toutefois reconnaître que l'article 27 laisse une importante marge de discrétion à l'administrateur dans l'appréciation de la bonne ou de la mauvaise foi du propriétaire. La discrétion ne peut toutefois aller jusqu'à contredire les conditions impératives posées par la loi.

La demande d'autorisation de convertir est logée devant l'administrateur de la même manière qu'une demande de reprise de possession, sauf qu'elle n'est pas assujettie à des délais et qu'elle doit être signifiée à tous les locataires affectés[39]. La demande peut être entendue alors qu'un bail ou une prolongation de bail reste à courir mais elle ne peut prendre effet qu'à l'expiration du terme. Enfin, lorsqu'une demande de conversion est accordée, toute demande de prolongation de bail concernant le logement qui est tenante devant l'administrateur est réputée rejetée.

Des dommages-intérêts sont recouvrables devant le tribunal compétent par le locataire qui a subi des dommages à la suite d'une demande de conversion faite de mauvaise foi. Pour qu'un tel recours réussisse, il faut qu'il y ait eu une demande de conversion logée auprès de l'administrateur[40] et non pas seulement un avis à l'effet que le propriétaire requiert la possession du logement afin de le convertir en établissement commercial[41].

D. LA DÉMOLITION (27b)

Le contrôle des démolitions de logements locatifs prévu à l'article 27b de la loi a pour effet de rendre illégale la démolition d'une maison d'habitation sans que l'administrateur n'ait donné son approbation. Le très petit nombre de décisions rendues sur cette question[42] et le nombre impresionnant de démolitions de logements d'habitation qui se fait à chaque année démontre jusqu'à quel point une loi peut être ignorée par certaines couches de la population.

C'est au propriétaire de la maison qu'il incombe, seul de faire la demande qui ne doit pas contrevenir aux règlements de la municipalité.

Une demande de démolition ne peut être accordée s'il n'y a pas de projet de reconstruction sérieux mis en preuve car le pouvoir de l'administrateur de permettre la démolition est spécifiquement conditionné par le reste de la phrase « en vue de sa reconstruction en une maison d'habitation ou en établissement industriel ou commercial ». Ainsi, l'absence de plans, ou la non présentation de documents établissant la conformité des projets du propriétaire avec les règlements municipaux devrait logiquement entraîner le rejet de la demande. Par conséquent, la demande de démolition en vue de laisser le terrain en friche serait irrecevable.

Cette demande obéit aux mêmes règles que celles relatives à la conversion en établissement commer-

cial notamment en ce qui regarde l'obligation pour l'administrateur d'entendre toutes les parties intéressées[43].

II - CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES OBLIGATION DES PARTIES À UN BAIL

Le régime québécois de contrôle des loyers comporte certaines règles ayant pour but d'amener les parties contractantes à se conformer aux obligations qui en découlent ou encore à résoudre les problèmes posés lorsque la relation contractuelle doit être interrompue en raison de certains motifs particuliers.

Le contrôle de l'exécution des obligations des parties fait figure de complément aux règles générales établies au **Code civil** sur le louage de choses. Il traite surtout de problèmes reliés de près au quantum du loyer de même qu'au maintien du locataire dans les lieux. Nous nous pencherons donc successivement sur les dispositions de la Loi de conciliation touchant la fixation de loyer en cours de bail, les suppléments illégaux de loyer, la diminution des services, la conduite préjudiciable du locataire et la possibilité de résiliation du bail par le locataire.

A. LA FIXATION DU LOYER EN COURS DE BAIL (art. 20f)

Les clauses de variation de loyer sont strictement réglementées par l'article 1664f du **Code civil**[44] qui réduit la faculté des parties de convenir de telles clauses aux réajustement. Celles-ci sont fonction des variations de taxes municipales ou scolaires affectant l'immeuble, des primes d'assurance-incendie ou assurance-responsabilité et, dans le cas d'un logement chauffé par le locateur, du coût unitaire du combustible ou de l'électricité. Un réajustement ne peut avoir lieu au cours des douze premiers mois du bail et ne peut se faire qu'une fois à chaque douze mois.

NOTES

35 C'est ce qui ressort d'une décision non rapportée de la Commission: **Les Prêtres de Saint-Sulpice de Montréal v. P.A. Marcoux et André Bombardier**, décision no 31689, (418 St-Sulpice, Montréal) par Me François Coron et Georges Bey, dans laquelle on invoque comme motif de rejet que « le logement n'est pas commercial, mais qu'on désire le louer aux architectes pour le rendre commerciel ». Décision confirmée en 1974, Décision no 33486, 11 juillet 1974. Mes Jean Geoffrion et Georges Bey.

36 (1976) D.C.L. 25. Décision maintenue en appel.

37 Précité, note 42.

38 **Gipala Properties Ltd.**, (précité, note 33).

39 **Clifton Management Co. et Eagle Dev. Ltd., v. S.T. Matula**, (1975) D.C.L. 51.

40 La demande peut avoir été logée en défense à une requête en prolongation de bail. **X. Stepien v. X. Neofotystos** (1975) D.C.L. 109 **contra Couturier v. Bussières** (1975) D.C.L. 127.

41 **Ruel v. Viau**, (1956) C.S. 222.

42 Du 1er janvier au 30 avril 1976, sur un total de 44 600 demandes de tous genres logées auprès de la Commission, seulement 47 (soit 0.001%) concernaient des demandes de permission de démolir. Tiré de « Rapport des opérations de tous les bureaux de la province » par Bruno Courchesne, 25 mai 1976.

43 **Clifton Management Co. et Eagle Development Ltd v. S.T. Matula**, 1975, D.C.L. 51 (C. des L.).

44 Cet article ne peut faire l'objet de dérogations entre particuliers pour un bail d'habitation, cf. art. 1652 C.C.

En plus de permettre aux parties de s'adresser, par requête au tribunal si elles sont en désaccord sur le montant du réajustement[45], on permet, par l'article 20f de la Loi de s'adresser à l'administrateur qui fixera le loyer conformément à la clause qu'il pourra interpréter et dont il pourra examiner la validité. C'est au locataire qu'il incombe de faire cette demande dans les quinze jours de la demande du locateur.

Les principes appliqués par l'administrateur découlent donc des termes de l'article 1664f tel qu'appliqué par les parties. Ainsi, si la clause de variation ne fait état que des augmentations de taxes, une demande de réajustement fondée uniquement sur une augmentation des coûts des assurances serait irrecevable. Comme le soulignait l'administrateur Gérald Bernard statuant sur une clause ne mentionnant que les augmentations de taxes:

« Il est important de noter que lors de la signature du bail, les parties, en y insérant une clause escalatoire, sont convenues à l'avance que le locataire paierait, à l'expiration d'une première période de 12 mois, un surplus de loyer, non pas fixé arbitrairement par le propriétaire mais fixé en fonction d'une augmentation réelle et précise des taxes. »[46]

Il faut donc prouver les augmentations que la clause a envisagées pour avoir droit au réajustement à la hausse du loyer. De plus, une clause de variation ne peut faire état de motifs autres que ceux prévus à l'article 1664f C.C.[47]. Enfin, on peut certainement soutenir que si la clause ne limite pas les variations à celles qui impliquent une hausse du loyer, le locataire pourrait, en invoquant l'article 20f, obtenir la variation à la baisse de son loyer s'il peut prouver une baisse dans les frais du locateur prévus à l'article 1664f.

B. LES SUPPLÉMENTS ILLÉGAUX DE LOYER

On distingue deux catégories de suppléments illégaux de loyer dans la loi. D'une part, il y a le supplément de loyer exigé d'un nouveau locataire par le propriétaire et, d'autre part, les frais présentés comme les accessoires du loyer.

1 - Les suppléments de loyer exigés d'un nouveau locataire (art. 29b)

L'article 29b interdit au locateur d'exiger d'un nouveau locataire un loyer supérieur à celui payé par le locataire précédent sans l'autorisation de l'administrateur sur demande du locateur, soit unilatéralement s'il n'y a pas encore de locataire pour le logement, soit en avisant le locataire lorsqu'il y en a un.

L'inobservance de cette règle étant sans doute très répandue, le législateur a prévu que le nouveau locataire peut, dans les soixante jours de la date du commencement du bail, demander la réduction de son loyer au montant payé par le locataire précédent. Lorsque la permission d'augmenter le loyer a été obtenue unilatéralement par le propriétaire, il est également loisible au locataire de demadner une réduction à l'administrateur mais alors, la demande doit être formée dans les trente jours de l'entrée en possession de la maison. L'administrateur peut confirmer la décision accordée unilatéralement ou la modifier.

L'application de ces dispositions n'a lieu qu'à l'avènement d'un nouveau locataire. Les articles 29b et 29d viennent en effet modifier la volonté clairement exprimée au bail entre les parties. Ils ont pour but de faire échec au désir du propriétaire de profiter déraisonnablement de l'absence de tout lien de droit entre lui et les éventuels preneurs du logement pour majorer le loyer. Une interprétation restrictive leur est donc donnée. Ainsi, dans **Joseph Rondeau v. Léon Dubois**[48] l'administrateur a refusé une demande de

réduction de loyer car, étant en présence d'un local antérieurement occupé par le locateur, on devait conclure qu'il n'y avait pas, en l'espèce, de « locataire précédent ».

Il faut de plus que la réduction de loyer soit demandée pour une même maison. Il ne saurait être question d'invoquer le loyer d'un autre logement afin d'obtenir la diminution du montant[49].

Par « nouveau locataire » on entend une « personne physique qui succède à un locataire précédent »[50] et il importe peu que le locataire ait l'intention, au moment de la signature du bail de recourir aux dispositions de la loi pour obtenir une réduction.

En effet, dans **Ken Heilbrunn v. Sophie Fried**[51] la Commission s'est penchée sur le cas d'un locataire qui avait vraisemblablement signé le bail avec l'intention de recourir à l'article 29b, elle trancha ainsi la question:

« (...) L'intention du législateur, tant dans l'esprit de la Loi que dans le texte de l'article 29b est une protection du locataire face à la pénurie de logements et aux abus possible des propriétaires. Dans cette optique, nous croyons que l'article 29b doit s'appliquer dès que la preuve démontre que le locataire précédent payait un loyer (moins) élevé que le locataire plaignant, et qu'aucune autorisation n'a été obtenue de la Régie des loyers pour augmenter le loyer. »

Il est évidemment surprenant de voir la Commission évoquer la possibilité de mauvaise foi de la part du locataire alors que le propriétaire avait contrevenu d'abord à la loi en ne demandant pas l'autorisation requise à l'article 29b (1er par.). La Commission va même jusqu'à exprimer sa crainte qu'une telle interprétation donne lieu à des abus mais s'y résigne en reconnaissant, à juste titre, qu'on « ne peut certes pas changer l'application voulue par le législateur à

NOTES

45 Art. 1664f in fine.

46 **Jean-Pierre Desjardins v. Michel et Jacques D'Allaire**, (1976) D.C.L. 56. Décision reversée en appel.

47 **Ibid.**

48 (1975) D.C.L. 45; auss. **Michel Blondin v. François Fortier**, (1976) D.C.L. 14.

49 **Joseph Rondeau v. Léon Dubois**, (précité).

50 **David Carroll Dwyer v. Eleaizer Gelber**, 1976, D.C.L. 4.

51 (1976) D.C.L. 81.

cause de certains abus. On se demande d'ailleurs en vertu de quelle logique un locataire pourrait être soupçonné de mauvaise foi en exerçant un recours prévu expressément par la loi. Recours dont l'existence, il est vrai est de nature à amener des locataires à signer les baux sans discuter du prix demandé mais, l'article 29b fut précisément édicté parce qu'il n'y a pas de discussion possible entre les parties dans une situation de « prendre ou à laisser » comme celle qui prévaut au sein du marché actuel du logement.

Enfin, les dispositions de l'article 29b sont d'ordre public, on ne peut les écarter par une renonciation à toute contestation qui serait contenue dans un bail ou dans une autre entente liant le locataire au propriétaire[52].

2 - Les frais accessoires au loyer

Outre le statut de l'espace de stationnement, réputé accessoire du bail principal même s'il fait l'objet d'un contrat distinct[53] la loi prévoit un recours en diminution dans le cas où le locataire est contraint, pour obtenir la location d'une maison, de louer aussi un garage, une bâtisse, un hangar ou un local similaire à un prix qu'il y a lieu de croire abusif. L'article 28d permet au locataire de demander à l'administrateur, dans les soixante jours de la passation du bail relatif à ce local, d'en fixer le loyer.

Un droit d'action pour recouvrer une somme exigée du locataire pour des frais ayant pour but de masquer la véritable valeur du loyer est créé par l'article 28.

Certaines ventes de mobilier à un locataire sont également l'objet de dispositions de la loi qui demeurent en vigueur, bien que très rarement invoquées.

D'abord, est illégale et susceptible d'annulation devant le tribunal compétent, la vente de mobilier à un locataire par une personne autre que le propriétaire ou un locataire précédent comme condition ou considération de la location d'une maison ou comme moyen d'obtenir telle location. L'illégalité de cette vente et le fait qu'elle soit annulée n'emportent pas la nullité du bail. L'action en annulation prévue par cet article 28c de la loi est prescrit par 90 jours à compter de la prise de possession de la maison par le locataire.

Lorsque c'est du locataire précédent que le locataire fut contraint d'acheter des meubles, il peut, en alléguant qu'il y a lieu de croire au caractère abusif du prix de vente, obtenir de l'administrateur une évaluation de la valeur du mobilier laquelle évaluation fait foi de sa valeur. Une telle demande doit être logée dans les soixante jours de la passation du bail sinon elle est nulle. L 'excédent de valeur du mobilier tel qu'établi par l'évaluation est recouvrable devant le tribunal compétent sujet toutefois à une prescription d'un an[54] sans doute à compter du moment de l'évaluation par l'administrateur. De telles procédures peuvent être intentées contre le locateur qui aurait agi comme le locataire précédent vis-à-vis du nouveau locataire et dans ce cas, le locataire peut alors retenir et compenser avec le loyer dû ou à échoir le montant qu'il a le droit de recevoir[55].

Si on a voulu imposer une vente de mobilier, par l'intermédiaire du locataire précédent, le locataire abusé peut, dans les 60 jours de sa prise de possession, obtenir l'annulation de la vente devant le tribunal compétent[56].

Telles sont les diverses règles qui permettent de contrôler certains suppléments de loyer. Déjà anciennes[57], édictées pour faire échec à certaines pratiques peu scrupuleuses qui avaient cours à ce moment, il semble qu'elles soient tombées en désuétude depuis une quinzaine d'années[58].

C. LA DIMINUTION DE SERVICES ET LA DÉGRADATION DU LOGEMENT (art. 26)

La diminution de services et la dégradation du logement peuvent fonder le locataire à réclamer de l'administrateur soit la résiliation du bail, soit la réduction de son loyer.

L'article 26 constitue un contrôle de l'exécution des baux d'habitation en ce sens qu'il complète l'article 1610 du **Code civil**. Cette disposition prévoit que l'inexécution d'une obligation par le locateur donne au locataire le droit à une résiliation de bail, si l'inexécution lui cause un préjudice sérieux et le droit à une diminution de loyer. Alors que ces deux remèdes à une inexécution d'une obligation du locateur sont disponibles selon la loi de conciliation, le droit aux dommages et intérêts et celui relatif à l'exécution en nature de l'obligation dans les cas qui le permettent sont des recours qui sont obligatoirement logés devant les tribunaux de droit commun[59].

1 - La résiliation du bail pour diminution de services

La résiliation ne peut être accordée, si on tient compte de l'effet combiné de l'article 26 L.C. et 1610 C.C., que si l'inexécution des obligations du locateur cause au locataire un préjudice sérieux et que la dégradation ou l'inexécution réduit sérieusement la valeur locative de la maison. Il faut donc une preuve solide afin d'obtenir une résiliation de bail pour motifs de diminution de services. De plus, cette solution peut s'avérer impraticable pour le locataire qui se verrait forcé de déménager.

a) La réduction du loyer

La réduction du loyer est prévue à la fois au **Code civil**[60] et à l'article 26 L.C. Deux motifs sont susceptibles de justifier une réduction de loyer: la dégrada-

NOTES

52 **Gibaska inc. v. Chamberland**, (1976) D.C.L. 170. La Commission invoque l'article 14 du Code civil pour écarter une convention de renonciation à l'art. 29b.

53 Art. 20d **Loi de conciliation**.

54 Art. 28b.

55 Art. 28a.

56 Art. 28b.

57 L'article 28 fut édicté en 1952; 28a, 28b en 1952, et 28d en 1954.

58 Massie, **op. cit.**, pp. 29-30.

59 **Léo Emond v. Gabriel Bonanni**, (1975) D.C.L. 90, (C. des L.).

60 Art. 1610 (3).

tion de l'immeuble et la diminution d'espace et de services.

b) La dégradation de l'immeuble

La dégradation dont fait état l'article 26 en est une qui réduit sérieusement la valeur locative du logement, ainsi, dans **Céline Bouffard v. Clément Charbonneau**[61], l'administrateur a considéré que la situation suivante:

« (...) depuis la mi-janvier 1976, l'eau pénètre à travers le toit vis-à-vis la cuisine à trois endroits ainsi que dans un garde-robe. Cette pénétration d'eau se reproduit presque tous les jours. Le propriétaire a tenté de corriger la situation mais en vain. Il semblerait qu'une réparation majeure devra être effectuée lorsque les beaux jours seront revenus! »

réduisait sérieusement la valeur locative et ce malgré le fait que le propriétaire eut fait des efforts afin de remédier à la dégradation. Le fait que le locataire doive subir des dégats et des inconvénients à la suite d'une dégradation fut également considéré comme donnant droit à une réduction[62].

Il n'y a lieu à une réduction que lorsque la dégradation survient après que le bail est conclu. Le locataire ne peut prétendre à une réduction de loyer s'il est établi que ce dernier connaissait ou aurait dû raisonnablement connaître la dégradation lors de la signature du bail.

Ainsi, une maison difficile à chauffer de façon naturelle et qui a été bien entretenue ne peut fonder un recours en diminution[63] ni une défectuosité[64] ou un manque d'entretien apparent lors de la signature du bail[65].

c) La réduction des services

L'autre motif susceptible de justifier une réduction de loyer est la diminution des services fournis par le locateur. Le locateur peut réduire les services qu'il offre au locataire mais cela doit se faire à l'occasion du renouvellement du bail au moyen de l'avis écrit prévu par l'article 1660 du **Code civil**. Une telle diminution sera alors traitée comme une majoration du loyer puisque le locataire recevra moins pour le montant payé en guise de loyer. Par conséquent, le locataire qui se voit avisé d'une réduction de services doit, s'il est en désaccord, la contester en logeant auprès de l'administrateur une demande en prolongation de bail et fixation de loyer. S'il néglige de faire cela, il ne sera plus recevable à obtenir une diminution de loyer selon l'article 26[66]. L'avis du locateur doit toutefois être validement donné au locataire: un avis verbal est insuffisant[67].

Le quantum de services que le propriétaire est obligé de fournir est, mis à part son obligation légale de maintenir le logement en état d'habitabilité et en procurer la jouissance paisible[68], déterminé par le bail. Ainsi, le locateur qui fournit un logement chauffé doit maintenir dans le logement une température convenable durant toute la saison froide[69]. Pour cela, il n'est pas suffisant de faire des réparations au système de chauffage[70], il s'agit ici d'une obligation de résultat: le locateur doit fournir le service auquel il s'est engagé[71] et s'il ne satisfait pas à son obligation, il doit subir une diminution du montant de son loyer pour le temps que dure la suppression ou la diminution du service[72]. Dès qu'il recommence à exécuter son obligation, le locateur a le droit au rétablissement du loyer[73].

2 - Les critères d'évaluation de la perte de jouissance

Le loyer d'un immeuble étant fixé en fonction des différents services fournis par le propriétaire, c'est là

le postulat de base de la Commission lorsqu'il s'agit d'appliquer la **loi de conciliation**, on évalue la valeur de la perte de jouissance en estimant la proportion du loyer qui est demandée pour le service ou la portion de jouissance qui est supprimée. La valeur d'un service fourni peut être différente selon l'usage qu'en fait le locataire; ainsi dans **Gestion Habitat inc. v. Ronald Parent**[74], le locataire réclamait une diminution de loyer équivalente aux déboursés que lui faisaient encourir la suppression de l'usage de la piscine. La Commission rejeta une telle solution qu'avait en première instance retenue l'administrateur en expliquant que:

« Le loyer fixé par le propriétaire l'est en fonction des différents services fournis par le propriétaire. Or, dans le présent cas, la Commission ne croit pas que l'usage de la piscine représente la somme de $15. ou 10% du loyer du locataire; »[75]

Ce n'est donc pas une indemnité pour dommages subis que le locataire demande par le moyen de l'article 26 mais un rétablissement de loyer à sa valeur réelle, compte tenu des obligations prévues au bail. Si, en raison d'une diminution de services ou d'une dégradation, le locataire subit des dommages et que ces dommages sont imputables à une faute du locateur, c'est aux tribunaux de droit commun qu'il doit s'adresser.

Enfin, on doit dire que le fait pour un locataire de réclamer une diminution de loyer implique qu'il accepte la réduction des obligations du locateur, sous réserve des dispositions d'ordre public du **Code civil**.

D. L'ÉVACUATION TEMPORAIRE OU PERMANENTE POUR RÉPARATIONS

En vertu de l'article 26a de la loi, on accorde à l'administrateur des loyers une juridiction qui appartient aussi aux tribunaux de droit commun, à savoir,

NOTES

61 1976, D.C.L. 45. Voir aussi **Dubé v. Nadeau** (1975) D.C.L. 58.

62 **Robert Roberge v. Ginette Vanasse**, (1976) D.C.L. 193. **Michel Valin v. André Leboeuf**, C. des L., no 44172, Montréal, 4 juin 1976.

63 **Thérèse Cloutier v. Gaston Héroux**, (1976) D.C.L. 19.

64 **Madeleine Fiset v. Beaupré, Boucher Ass. inc.** (1976) D.C.L. 37.

65 **Georges Groulx v. Marcel Drolet**, (1976) D.C.L. 23.

66 **Marie-Anna B. Côté v. Jacques Beauchamp**, (1976) D.C.L. 76.

67 Art. 1631 C.C. **Yves Arsenault v. Rosaire Rainville**, (1976) D.C.L. 31.

68 Article 1654 C.C.

69 **Huguette Hélie v. Les immeubles Futura**, (1975) D.C.L. 2.

70 **Idem**.

71 **Buhl Investments Ltd v. Max Rosen**, (1975) D.C.L. 87 (C. des L.) **Landry v. Société centrale d'hypothèque et de logement**, (1976) D.C.L. 134.

72 **Mozart Ltée v. Denis Ouellet**, (1975) D.C.L. 82.

73 **Léo Dubé v. Charles Nadeau**, (1975) D.C.L. 58.

74 (1975) D.C.L. 93.

75 **Idem**., à la p. 94.

le pouvoir de résilier un bail lorsque le propriétaire ne remplit pas les obligations auxquelles il a souscrit. En effet, l'article 1654 du **Code civil** impose au locateur de « livrer et entretenir le local en bon état d'habitabilité et en procurer la jouissance paisible ». L'article 26a de la **Loi de conciliation** traite d'un aspect des obligations imposées au locateur et crée pour celles-ci un régime spécial et, il faut le reconnaître, assez bizarre: le locataire ou le locateur peuvent obtenir la résiliation du bail lorsque:

« Par suite de vétusté, de délabrement, d'un événement fortuit ou de force majeure, la maison menace ruine et devient dangeureuse pour le public ou ses occupants. »

Ainsi, lorsque les obligations du locateur en regard de l'article 1654 C.C. sont à ce point peu respectées qu'on arrive à la situation précise que décrit l'article 26a l'administrateur acquiert juridiction. En dehors de ce cas, il n'a aucun pouvoir d'intervenir[7].

On conviendra que l'application de l'article est conditionnée par l'opinion que l'administrateur aura de l'état réel de la maison. Selon Me Mariette Pilon[7], il est clair que dans la majorité des décisions, « les termes « menace, ruine et est dangereuse pour les public ou les occupants » ne sont pas interprétés littéralement ».

Certaines décisions semblent ingorer les conditions fixées par l'article 26a et, permettent l'évacuation temporaire du locataire à la condition que celui-ci ne s'objecte pas aux travaux, que les réparations demandées puissent se faire selon les désirs du locataire, et cela même si la maison n'est pas dans l'état décrit à l'article 26a. Dans **Les Placements Le Filtre inc. v. Herve Labrie,**[8] l'administrateur constate:

« que la preuve révèle que le logement qu'habite le locataire Labrie a besoin de réparations tout particulièrement au système de chauffage et également dans l'isolation des murs et des plafonds; »

et sans parler de ruine ou de danger, accorde l'évacuation temporaire en fixant les conditions de l'art. 26a, 2e par. C'est là un exemple d'une application extrêmement libérale de la loi.

S'il ressort assez clairement que la résiliation du bail est conditionnée par l'existence des conditions décrites à l'art. 26a (1) il en est de même pour l'application du deuxième alinéa de cette disposition qui fait état de « cette maison ». Ce point de vue est confirmé dans **Gérard Tellier v. Hélène Paquette**[9] ou l'administrateur exprime l'avis que les deux recours prévus ne sont ouverts aux intéressés que si la maison menace ruine et devient dangereuse pour le public ou les occupants par suite de vétusté, etc.

Nous nous retrouvons donc avec le résultat suivant: l'évacuation du locataire n'est possible que si la maison menace ruine, elle ne l'est pas, selon une interprétation stricte de la loi (que par ailleurs nous croyons justifiée), lorsqu'on est en présence de réparations qui pourraient être apportées à une maison afin d'éviter qu'elle ne tombe en ruine d'ici quelque temps. Dans un tel cas, il faut que le locataire accepte de subir les rénovations, quitte pour lui à demander une réduction de loyer ou encore, il peut, selon l'article 26 demander tout simplement la résiliation du bail pour diminution de services ou dégradation.

Si par contre on permet l'évaluation temporaire ou la résiliation du bail dès que le locateur manifeste son désir de faire des réparations mais sans que la maison réponde à la description de l'art. 26a, 1er par., on risque de permettre des évictions pour des motifs qui ne sont pas prévus par la loi alors que d'autres mécanismes de la loi devraient solutionner le problème posé.

E. LA CONDUITE PRÉJUDICIABLE DU LOCATAIRE

L'article 25 de la loi prévoit des sanctions pour certaines conduites du locataire qui sont susceptibles d'être préjudiciables au locateur[76]. Il ne faut pas confondre les motifs d'éviction de l'article 25 avec les motifs de résiliation du contrat de bail prévus au Code civil ou au bail[77], bien qu'il y ait parfois identité entre les deux motifs et que les tribunaux conservent leur juridiction en ce domaine par l'effet de l'article 30.

Dès que l'administrateur acquiert la conviction que l'un des motifs prévus existe bel et bien, il doit résilier le bail et permettre l'éviction ainsi que le stipulent les premiers mots de l'article 25.

Lorsque l'administrateur permet l'éviction du locataire, celle-ci prend effet à la date de sa décision, sous réserve du délai d'appel à la Commission.

1 - Le retard du locataire dans le paiement de son loyer (art. 25a.)

Le retard du locataire dans le paiement du loyer implique que ce dernier n'a pas souscrit aux obligations que lui impose le bail. Tout comme l'article 1663 C.C., la loi reconnait au locateur le droit de demander l'éviction du locataire lorsque le retard est de plus de trois semaines[78].

La première condition de l'application de cet article est donc l'existence d'un retard de « plus de trois semaines ». Le délai est interprété strictement; ainsi, dans **Yves Germain Inc. v. Roger Vignault**[79], l'administrateur a rejeté une demande d'un locateur qui avait été logée le ving-et-unième jour du mois alors que le retard ne devenait effectif que le vingt-deuxième jour. Toutefois, lorsque l'on prouve que le retard dans le paiment du loyer atteint la veille du jour où le locataire est convoqué devant l'administrateur

NOTES

76 **Stepien v. Neofotystos**, (1975) D.C.L. 109, à la p. 110 (C. des L.).

77 Mariette Pilon, « L'article 26A de la Loi de conciliation et son application » étude non publiée, service technique de la Commission des loyers, Montréal, 29 avril 1975.

78 (1975) D.C.L. 33.

79 Me Jean charbonneau, administrateur, décision no 3138, Sorel, 6 avril 1976.

80 L'alinéa (g) de cet article ne traite d'aucun comportement du locataire, il s'agit plutôt d'un droit de reprise de possession pour le propriétaire qui se rapproche de l'article 24 et c'est pourquoi nous en traitons à cette occasion.

81 **Mme Paul-Émile Cartier v. Lise Arpin**, (1976) D.C.L. 10.

82 Art. 25(a). De façon générale, les baux prévoient que le paiement du loyer est exigible le premier jour de chaque mois. Si le bail ne contient rien à cet effet, il y aurait sans doute lieu d'invoquer la coutume.

83 Me Gabriel Mercier, décision No Q.50134, 17 décembre 1975.

et que cette situation se répète à plusieurs reprises, on pourra retenir la demande d'éviction du propriétaire, non pas en raison du retard, mais en raison du fait que la conduite du locataire constitue un préjudice sérieux pour le propriétaire[84].

En dehors de cette exigence stricte quant au délai, le locataire ne saurait invoquer n'importe quel motif pour justifier le non paiement du loyer. Ainsi, l'existence d'une réclamation litigieuse entre les parties ne saurait constituer un motif valable[85]. Par contre, une situation ambiguë quant au loyer véritablement dû, situation que le locataire a porté à l'attention de l'administrateur, peut justifier le locataire à ne payer que le montant de loyer antérieurement stipulé au bail[86]. Pour sa part, le locateur qui refuse le paiement du loyer n'est pas recevable à demander l'éviction pour non paiement du loyer[87]. Toutefois, un chèque non honoré par la banque, constitue une preuve suffisante[88] de non paiement.

2 - Le locataire « source de tracasseries »

L'alinéa 25(b) prévoit le cas où le locataire, ou un membre de sa famille ou quelque autre personne sous son contrôle ou habitant avec lui:

« se comporte sur les lieux loués de façon à constituer, au jugement de l'administrateur, une source sérieuse de tracasseries pour le propriétaire ou pour les voisins; »

On conviendra ici que la discrétion de l'administrateur est presque totale, il lui appartiendra d'apprécier la preuve présentée par le locateur et de l'évaluer afin de juger si le comportement de l'une ou l'autre des personnes visées constitue une source sérieuse de tracasseries. Tout d'abord, il faut que le comportement soit une source « sérieuse » de tracasseries, ce qui exclut les ennuis mineurs et jugés sans importance que peut imposer le locataire. Ainsi, dans **Emmanuel Trottier v. Michel Lecompte**[89], l'administrateur a estimé que des inconvénients et des incommodités ne constituaient pas une source sérieuse de tracasseries « puisque l'on peut facilement remédier à la situation », même si d'autres motifs, jugés tout aussi peu graves s'ajoutaient à ces derniers.

Une preuve non concluante quant aux tracasseries, même s'il est établi qu'il en existe, semble constituer un motif de rejet pour une demande d'éviction fondée sur l'alinéa (b)[90].

Enfin, on doit rappeler que l'on ne peut rechercher par le présent moyen à contraindre le respect d'une clause d'un bail ou à en punir les contraventions[91]. Pour réussir avec un tel motif, il faut prouver que la contravention cause un préjudice sérieux.

3 - L'occupation des lieux à des fins immorales

Le motif à l'effet que les lieux loués par le locataire « sont occupés pour des fins immorales ou contraires à quelque loi ou règlement d'ordre public » peut être invoqué par le locateur afin de justifier l'éviction. C'est l'alinéa 25(c).

Par « fins immorales » on entend sans doute qualifier l'usage principal que le locataire fait des lieux. Ainsi, on peut supposer que le commerce illégal constituerait l'une de ces fins immorales. On peut se poser la question à savoir si, par exemple, le mode de vie du locataire, même s'il ne suppose pas d'acte illégal, peut être considéré comme « immoral » (par exemple, un couple vivant en concubinage, ou des homosexuels, etc.) sans doute cela dépend-il des circonstances dans chaque cas et des convictions profondes de l'administrateur, bien que l'on ait peine à concevoir que ce seul et unique motif puisse donner lieu à l'éviction.

En ce qui regarde les fins contraires à quelque loi ou règlement d'ordre public, on doit souligner que les

clauses de règlements qui peuvent exister dans certains immeubles ne peuvent certes pas être qualifiés comme étant d'ordre public car ils ne sont obligatoires que pour les résidents de l'immeuble et ceux qui y ont affaire. De façon générale, on peut supposer que les fins qui contreviennent aux lois en vigueur sont celles que vise la loi sous réserve toutefois des difficultés qu'il y a de prouver des actes illégaux d'une façon assez certaine pour convaincre l'administrateur.

4 - L'occupation des lieux par le locataire nonobstant une convention de les quitter

L'alinéa 25 (d) vise le cas où, s'étant entendu avec le locateur pour quitter les lieux et que l'entente a été constaté par un écrit intervenu postérieurement au bail, le locataire continue d'occuper les lieux plus de trois jours après la date où il devait quitter.

L'administrateur qui constate la validité d'un écrit comme celui qui est ici visé ainsi que le fait de l'occupation n'a pas d'autre choix que de permettre l'éviction du locataire.

5 - La surhabitation de la maison

L'alinéa 25 (e) permet l'éviction lorsque la maison est devenue surhabitée. Les conditions de la surhabitation susceptibles d'entraîner l'éviction sont de deux ordres:

— que ce soit par suite de l'admission de résidents étrangers à la famille du locataire;

— qu'elle présente des sérieux dangers physiques ou moraux pour les occupants de la maison du locataire.

La première condition suppose qu'on ne peut invoquer la surhabitation lorsque la maison n'est habitée que par des membres d'une seule famille qui est

NOTES

84 **Gestion roy enrg. v. Hermance St-Pierre**, décision de Me Serge Vermette, adm. no Q.53125, Québec, 22 avril 1976.

85 **Théo Girard v. Arthur Potvin**, (1975) D.C.L. 79.

86 **Nicolas Guay v. Claude Thibault**, (1976) D.C.L. 73.

87 **Emmanuel Trottier v. Michel Lecompte**, (1975) D.C.L. 37 à la p. 39.

88 **Ibid.**

89 (1975) D.C.L. 37 à la p. 38.

90 **Jacques Morais v. Michel Dazé**, (1975) D.C.L. 49, C. des L.

91 **Ernest Durand v. Mme Alexandre Gingras** (1976) D.C.L. 75. (présence d'animaux en contravention d'un bail) et **Mme Paul-Émile Cartier v. Lise Arpin**, (1976) D.C.L. 10.

celle du locataire[92]. L'autre condition qui doit exister en conjonction de la première à cause des mots « au point de constituer... » est plus une qualification de ce que doit être la surhabitation, qui doit d'abord exister telle que définie par la loi mais « au point de constituer de sérieux dangers ». Autrement dit, la surhabitation d'une maison, même par le fait de résidents étrangers à la famille du locataire ne sera cause d'éviction que s'il y a danger sérieux pour les occupants.

6. - La transformation du logement en maison de chambre

Pour que l'éviction du locataire soit possible en vertu de l'alinéa (f), il faut qu'il y ait eu transformation du logement, par le locataire, en maison de chambres. Par « maison de chambres », le règlement de la Commission entend « une maison dans laquelle le locataire loue plus de deux pièces à des personnes autres que des membres de sa famille »[93].

Par l'effet du troisième alinéa de l'article 34, la loi s'applique à un tel logement, qui est devenu par hypothèse, une maison de chambres qui, autrement ne serait aucunement sujet à la loi.

Nous devons noter qu'il suffit de fort peu de choses pour que l'éviction soit possible. Toutefois, il semble que la Commission fasse intervenir d'autres considérations lorsqu'il s'agit de statuer sur cette disposition. Dans **H. Jansen v. Heinz B. Pachany**[94], la Commission, après avoir constaté que le locataire avait sous loué à d'autres personnes certaines parties du logement de telle sorte que la somme des loyers des sous-locataires et de celui du locataire équivalait au loyer global dû au propriétaire conclut que dans l'espèce:

« La notion d'exploitation commerciale ne peut être retenue et qu'en conséquence, il ne saurait être question qu'il s'agit (sic) d'une « maison de chambre » au sens du **Règlement no 1** *de la Commission des loyers. »*

Bien qu'elle semble s'éloigner d'une interprétation stricte du règlement, une telle conception permet de maintenir en place les ménages non familiaux qui règlent généralement leurs problèmes d'habitation comme le faisaient les locataires et les sous-locataires dans la présente cause. Il n'en demeure pas moins que le critère d'exploitation commerciale ne se trouve nulle part dans la réglementation de la Commission touchant les maisons de chambre.

7 - La détérioration des lieux loués

La situation décrite dans ce dernier alinéa de l'article 25 n'est pas sans se rapprocher de l'alinéa (b) sauf qu'ici on semble ne faire état que d'un acte matériel, à savoir, la détérioration, qu'elle soit commise volontairement ou par négligence. C'est essentiellement une question de preuve qu'il revient à l'administrateur de peser, compte tenu de ce que nous avons pu constater tout au long de notre étude sur l'article 25. Il ressort que le locateur doit, pour réussir, non seulement prouver la détérioration, mais la négligence ou les actes volontaires du locataire ou des personnes dont ce dernier est responsable.

F. LA RÉSILIATION PAR LE LOCATAIRE

L'article 1664a du **Code civil**, prévoit la faculté du locataire de résilier le bail s'il a obtenu la permission de louer un local dans un immeuble d'habitation à loyer modique, dans un centre d'accueil ou foyer d'hébergement pour personnes agées.

L'administrateur, par l'effet de l'article 27 (c) de la loi a juridiction pour accorder la résiliation du bail à la condition que le locataire démontre qu'il a obtenu la permission d'occuper l'un des locaux visés dans

l'article 1664 (a) C.C. Ainsi, le locataire doit, lorsqu'il remplit sa demande sur une formule « Demande du locataire » fournie par la Commission, nommer le nom de l'établissement dans lequel il va habiter. Il semble qu'une preuve concrète que le locataire va effectivement habiter dans ces logements doit être fournie: il ne peut s'agir que d'un simple désir d'aller habiter en ces lieux. La meilleure preuve est sans doute la lettre d'acceptation de l'office municipal d'habitation ou de l'organisme qui gère l'immeuble.

La demande se loge au moins trois mois avant la date prévue pour le départ du locataire si le bail à résilier est d'au moins six mois et d'une semaine dans les autres cas.

III - LE CONTRÔLE DES ÉVICTIONS

Par contrôle des évictions, on entend le contrôle de l'expulsion d'un locataire une fois le bail terminé. L'intervention des mécanismes de contrôle à l'intérieur d'un bail validement conclu entre les parties demeurant exceptionnelle comme nous venons de le voir.

A. LE PRINCIPE DU MAINTIEN DU LOCATAIRE DANS LES LIEUX

Le principe de base de la **loi de conciliation** est celui que pose l'article 19 de la loi selon lequel:

« aucun locataire ne peut être évincé, pour cause d'expiration de son bail, de la maison qu'il habite, s'il obtient la prolongation de ce bail et en acquitte le loyer exigible conformément aux dispositions (de la loi). »

Toutefois, les décisions d'un tribunal compétent annulant ou résiliant un bail pour une cause d'annulation commune aux contrats tel que le prévoit l'article

NOTES

92 **Emmanuel Trottier v. Michel Lecompte**, (1975) D.C.L. 37 à la p. 38.

93 **Règlement concernant les règles de pratique devant la Commission des loyers**, Rég. 75533, 21 oct. 1975, G.O.Q. 29 oct. 1975, 107e année no 39, p. 5523, art. 1.03, reprenant intégralement la définition de l'ancien **Règlement no 1**.

94 (1975) D.C.L. 95.

30 ou l'application de l'article 25 au locataire font échec de plein droit au principe.

Le principe subit également des dérogations dans le cas où l'on a autorisé la destruction du logement[95], sa réparation[96], la subdivision[97], ou la conversion[98] et lorsque s'applique le droit de reprise de possession accordé au propriétaire[99].

Le droit au maintien dans les lieux n'est accordé qu'au locataire. Dans **Gaston Frappier v. Suzanne Bourbonnais**[100], l'Administration a opté pour une interprétation restrictive de l'article 19 et a décidé que par « locataire » on doit entendre la personne dont la signature apparaît au bail, et personne d'autre, ce qui exclut le sous-locataire. C'est là une interprétation abusivement stricte et difficilement conciliable avec les principes de l'article 36 de la **Loi de conciliation**[101].

1 - L'actualisation du principe

Le principe de l'article 19 ne sera actualisé que si le propriétaire n'est pas favorable au renouvellement du bail aux mêmes termes et conditions pour une période de douze mois et s'il le fait savoir dans le délais prévus. En effet, selon les articles 1659 et 1660 du **Code civil**, tout bail d'habitation à duré fixe de douze mois ou plus est à son terme prolongé de plein droit pour une période de douze mois et le locateur qui veut éviter une telle prolongation ou veut modifier une condition du bail, doit en aviser par écrit le locataire dans les délais prévus à l'article 1661. Il en est de même pour le locataire qui veut éviter la prolongation[102].

Si ce mécanisme est utilisé par le locateur, le locataire a le droit de déclencher le processus de mise en oeuvre du principe de l'article 19.

Le locataire peut choisir de ne pas se prévaloir de la protection de la loi en avisant le propriétaire par écrit de son intention de quitter le logement dès l'expiration du bail. Un tel avis doit être expédié dans les délais prévus à l'article 19a. Si le locataire n'agit pas ainsi, l'article 20 prévoit qu'il est réputé avoir accepté les conditions que le locateur lui a décrites dans son avis.

2 - L'application du principe

a) La demande de prolongation de bail et de fixation de loyer.

Ce type de demandes est de loin le plus fréquent qui soit logé auprès de la Commission. Bien que depuis l'entrée en vigueur de la réforme du droit du louage en 1974, la proportion des demandes de prolongation de bail et de fixation de loyer ait tendance à diminuer par rapport à l'ensemble des demandes logées, il reste qu'au moins les trois quart des demandes logées à Montréal sont des demandes de prolongation et de fixation[103].

i) La demande

La demande se fait sur une formule, fournie par la Commission et indiquant les noms et adresses des parties, par laquelle le locataire déclare qu'il demande la prolongation de son bail et la fixation de son loyer, la nature de l'avis qu'il a reçu du locateur (non-renouvellement, augmentation du loyer, changement des conditions du bail) et la date de l'envoi de cet avis. Le locataire doit de plus s'il a un bail de plus de douze mois, déclarer le montant de son loyer actuel et celui qui est demandé.

Une copie de cette déclaration doit être envoyée au locateur et le certificat de recommandation postale qui prouve que cet envoi a été fait doit être produit avec les deux copies, incluant l'original, au bureau de l'administrateur[104].

ii) Délais de production

Les délais fixés par l'article 19a pour produire une demande de prolongation de bail et de fixation de loyer sont de trente jours de la réception de l'avis de non renouvellement du propriétaire si le locataire a un bail à durée fixe de douze mois ou plus et de dix jours dans les autres cas. Les délais se computent à compter de la date d'oblitération postale de l'avis[105] de son renouvellement et ils sont de rigueur. Dans **Raymond Couturier v. Réal Huot**[106], la Commission des loyers a décidé qu'un administrateur n'a pas juridiction pour prolonger un bail et fixer le loyer si la demande n'a pas été logée dans les délais fixés par l'article 19a et c'est alors l'avis du propriétaire qui lie les parties, l'article 20 établissant la présomption qu'il a été accepté par le locataire[107].

Toutefois, le locataire qui aurait un motif raisonnable de le faire peut demander à l'administrateur l'autorisation de donner un avis ou de produire une demande après l'expiration des délais prévus par la loi[108]. D'autre part, le locateur qui aurait expédié son avis de non-renouvellement du bail en dehors des délais prescrits par le Code civil, ne peut invoquer l'article 30a qui ne vise que les délais « prévus par la présente loi »[109].

B. LES DÉROGATIONS AU PRINCIPE DU MAINTIEN DU LOCATAIRE DANS LES LIEUX

Le principe du maintien du locataire dans les lieux peut être mis de côté à certaines conditions. Deux grands types de dérogations à ce principe peuvent être distingués: il s'agit premièrement des décisions fondées sur les règles que nous avons déjà vues et

NOTES

95 Art. 27 b. voir **supra**.

96 Art. 26 a. voir **supra**.

97 Art. 27 a. voir **supra**.

98 Art. 26 b. et 27 voir **supra**.

99 Voir **infra**.

100 (1975) D.C.L. 44. Confirmé en appel. (1976) D.C.L. 69. Voir au même effet: **Pabari v. Flora Construction Ltd.**, Me Raymonde La Salle, no 224305, Montréal, 13 juillet 1975.

101 A l'égard du conjoint, et de la famille du locataire décédé, voir l'art. 29a de la Loi de conciliation.

102 Art. 1660 C.C. **in fine** et 1661, si l'avis est irrégulier et si la Commission le juge nul, elle ne pourra que constater que le bail s'est prolongé automatiquement aux mêmes conditions. Voir **Jean-Guy Caron v. Marc Lavoie**, (1976) D.C.L. 79. Au même effet, **Bouchard v. Légaré**, Me Gabriel Mercier, no 0 52-018, Québec, 21 juin 1976, **Boulton v. Fisher** (1976) D.C.L. 123, **Bellemare v. Mount**, Me Gilles Joly, no 1089, St-Jérôme, 23 juin 1976.

103 Voir tableau B en Annexe au présent ouvrage.

104 Art. 19a alinéa 2, par.(b). **Loi de conciliation**.

105 **Règles de pratique de la Commission des loyers**, art. 1.06.

106 **(1975) D.C.L. 97.** Au même effet: **Les appartements Jac v. Gilles Lafond**, (1976), D.C.L. 80.

107 **Jacobson v. Treger**, Mes Pierre C. Lemoine et Raymonde Verrault, no 45611, Montréal, 18 juin 1976, **Lapierre v. Lamarre**, Me Gérald Bernard, No 2333843, Montréal, 30 juin 1976.

108 Art. 30a. voir **infra**.

109 **Mme Joseph Dupont v. Thérèse Daigle**, (1976) D.C.L. 26. Maintenue en appel.

qui impliquent l'éviction et deuxièmement de l'exercice du droit de reprise par le propriétaire.

1 - Décisions résultant d'une permission de détruire le logement ou d'une mauvaise exécution des obligations prévues au bail

Nous ne faisons ici que resituer dans leur contexte les décisions portant sur les sujets dont nous avons traité jusqu'à présent et qui impliquent, le cas échéant, l'éviction du locataire. Il est certain que de telles décisions vont faire échec au principe du maintien du locataire dans les lieux et sont par conséquent des dérogations au principe.

2 - Le droit de reprise de possession par le propriétaire

Le droit de reprise de possession que la loi confère au propriétaire constitue un droit qui vient mettre en échec le principe décrété à l'article 21 mais à certaines conditions. Ce sont ces conditions que nous examinons pour ensuite nous intéresser aux sanctions que le non-respect des conditions sont susceptibles d'entraîner.

a) Les conditions de la reprise de possession

i) À l'expiration du bail

Le droit de reprise du propriétaire s'exerce à l'expiration du bail ou du délai imposé à celui qui acquiert une maison dont un local est l'objet d'un bail non enregistré à durée fixe dont il reste plus de douze mois à courir[110] avant son expiration.

Par conséquent, tant que le bail n'est pas validement expiré, il ne saurait être question pour le propriétaire d'exercer son droit.

Ainsi, le locataire qui, selon les termes du bail exerce une option de renouvellement de son bail, privera le propriétaire du bénéfice de l'article 23[111]. Il faut toutefois qu'il s'agisse d'une véritable option de renouvellement[112] et l'administrateur pourra, non pas statuer sur l'option mais, examiner cette clause afin de savoir s'il s'agit bien d'une option de renouvellement, et déterminer s'il a ou non juridiction.

ii) Conditions procédurales

L'exercice du droit de reprise par le locateur est assujetti à des conditions de forme. L'article 24 exige en effet que le propriétaire donne au locataire un avis préalable d'au moins quatre-vingt-dix jours avant l'expiration du bail si le bail est d'une année ou plus et de trente jours francs dans les autres cas. Ce délai est impératif et le défaut de s'y conformer est fatal[113].

Le locataire qui reçoit cet avis doit, dans les trente jours s'il s'agit d'un avis de quatre-vingt-dix jours ou plus ou dans les quinze jours, s'il s'agit d'un avis de moins de quatre-vingt-dix jours, informer le locateur de son intention de se conformer ou non à l'avis. S'il néglige d'agir il est réputé avoir convenu de déguerpir et il est de ce fait tenu de le faire. Dans le cas contraire, le propriétaire ou le locataire peut demander à l'administrateur de décider si le propriétaire est en droit d'exercer son droit de reprise.

La demande de reprise de possession peut être faite par le locateur en défense à une requête en prolongation de bail et de fixation du loyer logée par le locataire mais cette défense ne sera recevable que si l'avis a été validement donné au locataire[114].

L'avis expédié par le locateur en vertu de l'article 24 doit mentionner, outre la date où le propriétaire entend reprendre possession du logement, le nom de la personne à qui le logement est destiné. Dans **Émilio Mathieu v. Paul Henri Fontaine**[115] la Commission a opté pour une interprétation large du 2e paragraphe de l'article 24, affirmant:

« que le législateur a exigé que le nom de la personne qui allait habiter le logement devait être indiqué dans le but de permettre au locataire de vérifier le bien-fondé de la demande du propriétaire et de lui permettre de préparer les représentations qu'il ferait devant la Commission. »[118]

et qu'en conséquence, lorsque le locataire ne subit aucun préjudice à cause de la non-mention du nom, cette défectuosité ne doit pas entraîner le rejet de la demande du locateur.

iii) La qualité de propriétaire ou d'usufruitier

C'est au propriétaire ou, à l'usufruitier du logement que le droit de reprise est accordé. Il faut donc, pour exercer le droit de reprise, détenir un titre valable de propriété ou d'usufruit à l'égard du logement dont on veut prendre possession[117]. Par conséquent, une compagnie qui administre les biens d'une personne n'en a pas la saisine et en conséquence, ne peut exercer de droit de reprise pour le compte de son mandant. Pour exercer un droit de reprise au nom d'autrui, il faut qu'un mandataire soit investi de la saisine du logement, ce serait le cas notamment du fiduciaire ou de la compagnie nommée à ce titre[119].

Le titre de propriétaire est essentiel à l'exercice des droits prévus aux articles 23 et 24, ainsi un non-propriétaire ne peut donner un avis valable en vertu de l'article 24 et ce même s'il s'acquiert la qualité de propriétaire au moment de la reprise de possession ou de l'audition devant l'administrateur[119]. Le promettant-acheteur n'a donc aucune qualité pour expédier les avis et amorcer une procédure de reprise de possession[120], une promesse d'achat ne conférant pas en soi un titre de propriété.

Il en est de même pour les membres d'une communauté religieuse qui est propriétaire de l'immeuble. Dans **Clément Thivierge v. Soeurs du Bon Pasteur**[121], l'administrateur Serge Vermette a exposé ainsi l'état actuel du droit:

NOTES

110 Art. 1646 C.C.

111 **Hector Zabaib v. Angelos Psarianos**, (1975) D.C.L. 27 confirmé par la Commission, (1975) D.C.L. 119.

112 **Maurice Gelber v. Avio Madaffari**, (1976) D.C.L. 83.

113 **Thérèse et Cécile Béliveau v. Bernard Martineau**, Me Jean-Guy Provencher, Adm. Victoriaville, 18 août 1975. Voir aussi, **Sunbro inc. v. T.B. Tennant**, (1975) D.C.L. 29 et **Norimmobile Ltée v. M. Zrulinsky**, (1975) D.C.L. 42.

114 **Stepien v. Neofotystos**, (1975) D.C.L. 109 à la p. 110 (obiter). Également, **Gauthier v. Tanguay**, (1975) D.C.L. 1 **Madan Bali v. Robert William Weinar**, (1975) D.C.L. 104.

115 **Émilio Mathieu v. Paul Henri Fontaine**, (1975) D.C.L. 125. Renversant une décision de l'administrateur, rapportée à (1975) D.C.L. 32.

116 **Ibid.**

117 **Claude Paquin v. André Fréchette**, (1975) D.C.L. 124 (C. des L.).

118 **J.L. White v. Trust General du Canada**, (1975) D.C.L. 55 à la p. 26.

119 **Raymonde Pelletier v. M. Boisvert**, (1975) D.C.L. 128 à la p. 129 (C. des L.).

120 **Beaufort Realties inc. v. Gilles Clermont**, (1976) D.C.L. 67, aussi, **Claude Paquin v. André Fréchette**, (précité).

121 (1976) D.C.L. 48. Au même effet, **Rachelle Durand c. Les Soeurs du Bon Pasteur**, Me Claude Fortin, no Q. 49673, Québec, 13 février 1976.

« Une corporation ne peut invoquer habiter elle-même, car elle le fait nécessairement par l'intermédiaire de ses membres. Or, les membres d'une corporation et la corporation elle-même sont deux entités juridiques différentes, donc le propriétaire étant la corporation, il ne peut habiter lui-même le logement. De plus, les relations juridiques entre une corporation et ses membres ne sont pas d'une nature parentale et l'article 23 ne peut donc trouver son application sous ce rapport. »

On peut certes supposer qu'il en serait autrement si les membres de la Communauté détenaient un titre d'usufruitier des logements qui appartiennent à la Communauté en pleine propriété. La situation est aussi différente lorsque les membres d'une communauté religieuse sont les véritables propriétaires de la maison. Dans **Benoit Pelletier v. Béatrice Girard**[122], la communauté religieuse avait prêté les sommes nécessaires à ses religieuses afin que celles-ci achètent, ensemble, la maison. L'administrateur décida que si les propriétaires détiennent un titre valable, ils ont le droit d'invoquer l'article 23. Une telle façon de procéder n'a pas été considérée comme un contournement de la loi car, pour l'administrateur, « le fait de poser, même intentionnellement, tel geste qui a pour effet de se soumettre à telle loi plutôt qu'à telle autre, ou d'être régi par tel article plutôt que tel autre ne constitue pas en soi un détournement de la loi, mais bien l'exercice d'un privilège »[123].

iv) La bonne foi du propriétaire

La reprise de possession n'est accordée que si le propriétaire ou l'usufruitier démontre clairement qu'il est de bonne foi et qu'il entend se servir de la maison pour une fin mentionnée à l'article 23.

Dans notre droit, la bonne foi se présume toujours et le fardeau de prouver la mauvaise foi est sur celui[124] qui l'allègue; c'est ce principe qu'ont appliqué les tribunaux qui eurent à juger de l'application de l'article 23 de la loi[125]. L'existence de cette présomption n'empêche toutefois par les administrateurs de vérifier les intentions du locateur et, plutôt que de prendre pour acquis que le propriétaire est de bonne foi, ils vont s'enquérir des projets du locateur et soupeser leur cohérence[126]. Une décision va jusqu'à nier l'existence de la présomption de l'article 2202 C.C.[127]. Le fait que l'article 23 impose au propriétaire le fardeau de démontrer sa bonne foi peut toutefois être considéré à juste titre comme écartant la présomption contenue au **Code civil**; les mots de l'article 23 ne nous semblent laisser place à aucune équivoque.

Le droit du propriétaire à la reprise de possession est évidemment tributaire de possibilité pour la personne à qui est destiné le logement, de l'occuper. Ainsi une preuve que la personne à qui est destiné le logement n'est pas en mesure de l'occuper fera échouer le propriétaire dans sa tentative[128].

b) Les motifs de la reprise

La reprise de possession peut être accordée, dit l'article 23 pour que le propriétaire habite lui-même le logement, ou pour y loger sa mère, sa grand-mère, son père, son grand-père, son fils, son petit-fils, sa fille, sa petite-fille, sa bru, son gendre, son beau-père, sa belle-mère, son beau-fils, sa belle-fille ou pour y loger tout autre parent dont il est le principal soutien.

Dans le cas où le propriétaire réclame le logement pour lui-même ou pour l'une des personnes énumérées à l'article 23, il ne lui incombe que de démontrer sa bonne foi, notion qui sera examinée plus bas. Dans les autres cas, il n'existe pas de droit de reprise de plein droit; il faut que le locateur soit le principal soutien de la personne pour laquelle il réclame le logement. La notion de « principal soutien » est donc le pivot autour duquel s'articuleront les critères

de recevabilité d'une demande de reprise de possession pour une personne autre que le propriétaire ou les personnes énumérées.

D'une part, il semble que l'on entende par « principal soutien » le soutien matériel et non pas simplement un soutien purement moral[129]. Par conséquent, il faut donc démontrer en quoi le propriétaire constitue un soutien matériel pour la personne à qui est destiné le logement, en mettant en preuve la situation pécuniaire de cette dernière[130], bien qu'il ne soit pas essentiel que le propriétaire soit le seul et unique soutien matériel de la personne en question[131].

C. LES MODALITÉS DE LA REPRISE DE POSSESSION

Certaines modalités peuvent être assorties à l'exercice du droit de reprise du locateur. C'est ainsi que l'article 23 prévoit que si la personne pour qui est demandée la reprise de possession occupe déjà une autre maison qui appartient au propriétaire, l'administrateur peut, soit refuser la demande, soit imposer que le propriétaire cède au locataire menacé d'éviction l'usage de la maison occupée par le bénéficiaire de la reprise de possesion tout en fixant le loyer et le terme.

Le rejet de la demande de reprise aurait donc lieu seulement en cas de refus d'un propriétaire de consentir à l'échange prévu par la loi ce qui semble être une démonstration de la mauvaise foi. Toutefois l'administrateur garde une discrétion absolue pour imposer ou non de telles modalités.

Lorsque la demande de reprise de possession est logée « en vue d'un événement futur », par exemple le mariage du fils du propriétaire, l'administrateur peut décider d'y donner effet uniquement au moment de la survenance de l'évènement. Si l'événement n'a pas lieu, l'administrateur peut prolonger le bail jusqu'à ce que la personne pour qui est réclamé

NOTES

122 (1976) D.C.L. 52.

123 **Idem.**

124 Article 2202 C.C., voir à ce sujet P.B. Mignault, **Droit civil canadien**, Montréal, 1916 T. 9 à la p. 381.

125 **Bélanger v. Dame Robillard**, (1965) C.S. 224 à la p. 229; **Ruel v. Viau**, (1956) C.S. 222 à la p. 225.

126 **Mario Petreta v. Reginald Doyon**, (1976) D.C.L. 43. **Carmelle B. Martel v. Rose T. Fournier Dumas**, Me Serge Vermette, décision no Q.55-326, Québec, 20 mai 1976. Toutefois, le fait qu'il existe de l'animosité entre les parties n'implique pas nécessairement la mauvaise foi. **Andsell v. Trahan**, (1975) D.C.L. 70.

127 **Carmelle B. Martel v. Rose Fournier Dumas**, précité: « Considérant que la propriétaire avait le fardeau de prouver clairement sa bonne foi et que dans l'esprit du soussigné cette preuve n'est pas satisfaisante ». Voir aussi **Gagnon v. Bourque** (1976) D.C.L. 34.

128 **Charles Tremblay v. Clara Noël**, (1975) D.C.L. 65 (Propriétaire décédée avant l'exercice du droit de reprise pour elle-même.)

129 **Adélard Cadorette v. Pierre Breton**, (1976) D.C.L. 32.

130 **John Leber v. Marguerite Content**, (1975) D.C.L. 112.

131 **Margaret Bloom v. Isaac Granitz**, (anonyme) décision de Me James Galiléo, adm. 20 avril 1976.

le logement soit en mesure d'en prendre possession au moment fixé pour la reprise de possession; sinon il y a ouverture pour une demande de la part du locataire en prolongation de bail et fixation de loyer.

3 - La reprise de possession par une corporation pour fins publiques

Nous avons vu précédemment que le droit de reprise ne peut être exercé que par le propriétaire qui veut habiter le logement ou y faire habiter des personnes en particulier, ce qui, en fin de compte, exclut les corporations.

Le droit de reprise des corporations est prévu à l'alinéa 25(g). Il s'agit d'un droit dont les conditions d'exercice sont, à l'instar de ceux prévus aux articles 23 et 24, strictement régies. Conformément aux premiers mots de l'article 25 de la loi, la demande d'éviction du locataire peut se faire n'importe quand. L'administrateur peut en effet résilier le bail et permettre l'éviction sauf que dans ce cas-ci, il lui est loisible de consentir un délai d'au plus trente jours pour l'éviction sauf si les parties consentent à un délai plus long.

Toutes les corporations ne sont pas habilitées à exercer un droit de reprise de possession. Seule une « corporation municipale scolaire ou ecclésiastique ou une institution d'enseignement ou d'hospitalisation » peut exercer ce droit. De plus, le droit à la résiliation du bail n'existerait qu'au moment de l'acquisition de la maison par la corporation aux fins que l'alinéa (g) spécifie. En effet, dans **Clément Thivierge v. Soeurs du Bon Pasteur**[132], l'administrateur fait l'exégèse suivante de l'alinéa (g):

« le législateur utilise les mots « acquise » et acquéreur. Ces mots semblent situer le désir d'utilisation au moment de l'acquisition, car autrement le législateur aurait tout simplement permis à une corporation municipale scolaire ou ecclésiastique ou une institution d'enseignement ou d'hospitalisation de reprendre possession de la maison pour l'utiliser à des fins publiques(...) »

Une telle interprétation en semble toutefois pas faire l'unanimité[133]. Dans une affaire semblable, l'administrateur a invoqué l'article 36 de la loi afin d'écarter les arguments de texte qui militent en faveur d'une interprétation étroite de l'alinéa 25(g). Pour notre part, nous croyons que les mots de l'alinéa 25(g) ne laissent guère de place à un recours à l'article 36, lequel, de toute façon impose une interprétation qui favorise un régime de loyers équitable pour le public en général. On voit mal comment, en permettant de retirer ainsi des logements du marché on peut contribuer à assurer un régime équitable pour le public en général.

L'autre critère qui conditionne le droit à la reprise de possession est l'utilisation que veut en faire l'organisme. Il doit s'agir d'une utilisation pour fins « publiques, éducationnelles et hospitalières ». Alors que certains administrateurs ont opté pour une conception large de « fins publiques, éducationnelles ou hospitalières », d'autres en ont adopté une interprétation restrictive. Dans **Catherine Watt v. Concordia University**[134], l'administrateur a décidé que le fait pour une institution d'éducation de vouloir utiliser les locaux comme bureaux pour les professeurs « est sûrement un accessoire à des fins éducationnelles. » Par contre, dans **Rachelle Durand v. Les Soeurs du Bon Pasteur**[135] on a refusé le droit de reprise pour utiliser les logements comme résidence pour des religieuses qui travaillent dans un hôpital[136].

4 - Les sanctions du mauvais exercice du droit de reprise

La reprise de possession par le locateur crée à celui-ci des obligations qui limitent l'usage qu'il peut faire du logement. C'est là une conséquence du

caractère exceptionnel et dérogatoire du droit de reprise à l'égard du droit du locataire au maintien dans les lieux.

a) Le droit du locataire à la réinstallation

C'est ainsi que le propriétaire qui a obtenu une reprise de possession d'une maison ne peut, « en aucun temps par la suite » la louer ou en permettre l'usage pour une autre fin, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation de le faire[137]. Cela implique qu'il ne saurait être question, même après un an que le locateur loue ou utilise son logement sans tenir compte des exigences reliées à sa reprise de possession.

L'expression « en aucun temps par la suite » ne laisse guère le choix, la réaffectation du logement est obligatoirement assujettie à une autorisation de l'administrateur.

Une telle autorisation s'obtiendra sans doute aisément si le propriétaire était de bonne foi lors de la reprise. Toutefois, si ce n'est pas le cas, il sera susceptible de devoir subir la réintégration du locataire évincé et ce pour le terme et le loyer fixé par l'administrateur, à la condition, bien sûr que le locataire exprime son désir d'être ainsi réintégré. C'est uniquement si le locataire évincé ne se prévaut pas de cette faculté que l'administrateur peut permettre au locateur de mauvaise foi de louer le logement à une autre personne mais aux conditions qui seront fixées par la décision.

Selon un tel mécanisme, il est virtuellement impossible pour le locateur de se soustraire aux exigences du contrôle des loyers en invoquant fallacieusement un motif donnant ouverture au droit de reprise. On sait par contre que l'application véritable de ces dispositions exige des mécanismes de surveillance

NOTES

132 (1976) D.C.L. 48.

133 **François Roberge v. Monastère des Ursulines de Québec**, (1976) D.C.L. 39.

134 (1976) D.C.L. 7. Maintenue en appel, no 39647.

135 Me Claude Fortin, no Q. 49673, Québec, 13 février 1976.

136 Au même effet, voir **Clément Thivierge v. Soeurs du Bon Pasteur**, (1976) D.C.L. 48.

137 Art. 24d. Loi de conciliation.

très suivis qui ne sont pas présentement en place. Par conséquent, tout attrayant que puissent être les mécanismes de sanction d'une reprise de possession obtenue de mauvaise foi, ils ne semblent guère appliqués. Nous examinerons donc les sanctions qui attendent le propriétaire qui transgresse les exigences de la loi.

b) La supression du droit d'action pour recouvrement de loyer

L'article 24e dénie tout droit d'action pour le recouvrement du loyer d'une maison louée en contravention de l'article 24d ou en violation d'une quelconque des conditions assorties à l'autorisation de reprendre possession.

C'est là une sanction très lourde en apparence car elle prive le locateur de son droit de s'adresser aux tribunaux afin de recouvrer le loyer qui lui serait dû par un locataire qui aurait loué le logement sans que l'administrateur ait été appelé à intervenir. Il ne s'agit évidemment que de la privation du droit de recouvrer le loyer devant les tribunaux, cette disposition devant recevoir une interprétation restrictive, ne serait-ce qu'en raison de l'article 30. Toute autre recours demeure accessible au propriétaire. Une difficulté inhérente à ce genre de sanction est la difficulté qu'il y a de prouver la transgression. Une façon d'obtenir cette preuve serait d'obtenir, à même les dossiers de la Commission, copie des décisions ayant permis la reprise de possession[138].

c) Les sanctions pénales

L'article 24f prévoit une amende qui peut être imposée au propriétaire qui a violé l'article 24d ou une condition imposée en vertu de cet article. Cette amende est équivalente à deux mois du loyer qui était exigible du locataire avant sa dépossession.

d) Le recours en dommages-intérêts du locataire évincé

L'article 23 de la loi prévoit que le locataire a un recours, devant les tribunaux de droit commun, pour le recouvrement des dommages qu'il a subis suite à une reprise de possession obtenue de mauvaise foi pour une autre fin que celles dont traite l'article 23.

Pour que le recours réussisse, il faut établir que la reprise a été obtenue de mauvaise foi, et, pour une autre fin que celle dont parle la loi. Ainsi, il peut y avoir mauvaise foi de la part du locateur mais elle ne sera punissable que si la reprise de possession a été obtenue pour une autre fin.

La mauvaise foi du locateur est celle qui l'anime au moment de l'envoi de l'avis de reprise au locataire[139]. La non-observance des exigences de l'article 24d ne saurait nous faire inférer la mauvaise foi du propriétaire[140]. Il faut, enfin que le locataire ait été un locataire évincé au sens de la loi de conciliation. C'est-à-dire qu'il y ait eu une décision de l'administrateur accordant le droit de reprise du locateur[141].

D. LA PROLONGATION DU BAIL

Si l'administrateur n'accorde pas au locateur la reprise de possession ou une permission quelconque d'évincer le locataire, il doit nécessairement prolonger le bail. L'article 20a impose en effet à l'administrateur de procéder à la prolongation pour toute période qu'il juge équitable et juste pour les parties, mais n'excédant pas le terme de la loi[142].

Cela pose la question de savoir s'il est loisible à l'administrateur de décréter une prolongation de mois en mois. Il ne semble pas que cela soit possible car les mots de l'article 20a parlent de prolongation pour toute période qu'il juge équitable; cela implique que la période de prolongation doit être déterminée et certaine, ce qui ne serait pas le cas si on avait une

prolongation de mois en mois'[143], car alors la prolongation durerait jusqu'au bon plaisir d'une partie.

Reste que l'administrateur n'est pas obligé d'ordonner une prolongation d'un an; il a discrétion quant à l'étendue de la prolongation. Dans la mesure où le bail antérieur était d'au moins un an on voit mal ce qui pourrait justifier l'administrateur de permettre une prolongation plus courte, sauf une demande en ce sens du locataire. Ainsi, dans **Georges Lamontagne v. Val Boisé Inc.**'[144] l'administrateur a invoqué les abus que pouvait entraîner une politique de baux à court terme, de même que le fait qu'une telle situation soit génératrice d'anxiété, angoisse et instabilité pour rejetter une demande réclamant que la prolongation soit pour un court laps de temps.

Le bénéficiaire de cette prolongation est le locataire qui a conclu le bail qu'on prolonge, mais la loi prévoit'[145] que l'administrateur peut, s'il n'y a pas entente entre les parties, accorder une prolongation à des personnes de la famille du locataire qui est décédé, ou au conjoint du locataire séparé ou divorcé.

Une telle prolongation ne sera accordée que si les personnes qui ont le droit de la réclamer sont suffisamment solvables et si plusieurs personnes en bénéficient, elles seront solidairement responsables du loyer et de l'exécution du bail ainsi prolongé. C'est là une dérogation à la règle de la responsabilité conjointe en matière d'obligations civiles'[146].

Le mandant du locataire peut également se prévaloir de la prolongation, puisqu'il est habilité à faire une demande de prolongation de bail et fixation de loyer'[147] mais alors, il ne le fera qu'au nom de son mandataire, seul véritable bénéficiaire de la prolongation.

Peut également bénéficier de la prolongation, la personne reconnue *de facto* comme locataire par le locateur. La reconnaissance *de facto* peut découler

NOTES

138 Comme il appert qu'à compter de 1977, on ne conservera plus les dossiers par adresses comme on le faisait jusqu'à maintenant, c'est vraisemblablement aux archives judiciaires qu'il faudra chercher des preuves relatives au statut du logement visé. Conversation avec Me Mariette Pilon, avocat, service technique de la Commission, le 11 juin 1976.

139 **Ruel v. Viau**, (1956) C.S. 222 à la p. 225; **Bélanger v. Dame Robillard**, (1965) C.S. 223 à la p. 227; **Martineau v. Duquette**, (1954) R.L. 299; **Gales v. Wasserdauf** (1976) D.C.L. 198 (C.P.)

140 **Ruel v. Viau**, précité; **Bélanger v. Dame Robillard**, précité.

141 **Ruel v. Viau**, précité.

142 **Château l'Escale v. René Blais**, (1975) D.C.L. 81 (C. des L.).

143 Nous partageons cette opinion avec Me Gaston Massie, **op. cit.**, à la page 6.

144 (1975) D.C.L. 5 aux pages 10 et 11.

145 Art. 29a

146 Art. 1105 C.C.

147 **Soeurs de la Congrégation de Notre Dame v. Yolande Chartrand**, (1975) D.C.L. 76.

de l'acceptation par le propriétaire du paiement du loyer par la personne qui n'est pas locataire au sens du bail mais qui continue d'habiter le logement'[48].

E. LA FIXATION DU LOYER

La fixation des loyers constitue la pierre d'angle de tout système de contrôle de loyers, aussi il n'est pas surprenant que ce soit cet aspect du contrôle qui retienne généralement le plus l'attention.

La **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** prévoit la fixation des loyers de deux façons: par une entente entre les parties et, par une intervention de type judiciaire ayant pour effet de fixer le prix du loyer en dehors de la volonté des parties. En plus d'être mutuellement exclusifs, ces mécanismes de fixation reconnus par la loi sont soumis à des limitations qui leurs sont communes.

L'entente entre les parties est le mécanisme de fixation le plus courant. Si un tel mécanisme satisfait les protagonistes, la loi prévoit que les organismes de contrôle de loyers n'ont aucune autorité pour intervenir'[49]. On peut toutefois supposer que le seul fait de l'existence d'un organisme de contrôle est susceptible de constituer une certaine barrière contre les surenchères en favorisant par là un contrôle indirect et psychologique des loyers'[50]. On peut même dire que l'objectif ultime d'un contrôle des loyers est arriver au point où les parties se mettront spontanément d'accord, sans avoir besoin de confier leur différend à un tiers. On n'a cependant guère atteint, à ce jour, un tel idéal!

Par conséquent, il se trouve diverses règles qui non seulement tendent à la fixation des loyers mais constituent un cadre minimal pour les ententes qui interviennent entre les parties. Nous les rappellerons brièvement avant de passer aux mécanismes de fixation proprement dits.

1 - L'interdiction des loyers déguisés et des surplus de loyers

Comme nous l'avons déjà constaté, la **Loi de conciliation** interdit ce qu'on appelle les « loyers déguisés », c'est-à-dire les frais qui, bien que présentés comme étant étrangers au loyer sont en fait des subterfuges destinés à cacher le véritable montant du loyer'[51]. Ces dispositions, dont l'application relève finalement des tribunaux de droit commun, semblent n'avoir qu'un effet « psychologique » auprès des personnes qui seraient tentées d'utiliser des stratagèmes. La loi vient en effet rappeler aux astucieux qu'ils s'exposent à des sanctions s'ils décident de passer outre à de telles règles. L'article 29(b) de la loi est une disposition un peu semblable sauf qu'ici, c'est aux administrateurs qu'il incombe d'appliquer une sanction qui n'en est pas une véritable, à savoir, la fixation du loyer si elle est demandée par le nouveau locataire. L'existence de ce recours est potentiellement susceptible de dissuader les locateurs d'augmenter leurs loyers de façon démesurée au moyen de formules trompeuses.

2 - Les devoirs des administrateurs

Espérant sans doute que les parties qui se présentent devant l'administrateur n'ont pas des intérêts inconciliables, la loi lui impose le devoir d'essayer de concilier leurs exigences respectives « et de les amener à s'entendre »'[52]. Ce devoir s'impose à l'administrateur après qu'il a entendu les parties et avant de rendre sa décision. On ne peut s'empêcher de supposer que cet article a été intégré à la loi afin de faire passer un contrôle, somme toute autoritaire, pour un processus de conciliation, plus soucieux de concilier que d'imposer un règlement par dessus la volonté des parties, formule qui paraît plus acceptable à certains groupes. Cet article 20a fut en effet ajouté par le même loi qui changea le nom de la **Loi concernant la Régie des loyers** pour **Loi pour**

favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires[153].

La procédure de conciliation avant l'audition prévue aux deux derniers paragraphe de l'article 20(b) a été virtuellement mise de côté par la Commission[154]. Un ancien vice-président de la Commission a expliqué l'abandon de cette procédure comme suit:

« (...) en procédant selon l'article 20b, les parties doivent, dans un délai de 10 jours de la mise à la poste de la proposition, faite par l'administrateur, faire parvenir leurs contestations si elles n'acceptent pas les propositions. Or, il arrivait constamment que les parties ne répondaient pas dans les délais requis et se trouvaient engagés contre leur volonté (...)
En plus, si la proposition était agréée par les parties, le bail se trouvait prolongé au prix proposé, mais aucun document ne pouvait servir postérieurement comme preuve de cette entente (...) »[155]

L'article 20b est donc tombé en désuétude du moins quant aux deux derniers paragraphes. En ce qui regarde le premier, il se classe dans la catégorie des voeux pieux tout en soulignant l'aspect de « conciliation » si nécessaire lorqu'il s'agit de ramener la paix entre un locataire et « son » propriétaire ou vice-versa!

Si l'administrateur réussit dans son oeuvre de médiation, il perd juridiction pour fixer un loyer différent. L'article 2 prévoit en effet que les pouvoirs des administrateurs sont conditionnels à l'existence d'un défaut d'entente entre les parties[156]. Aussi l'administrateur qui constate que les deux antagonistes en sont maintenant arrivés à un *modus vivendi* doit alors prendre acte de l'entente et faire signer un désistement. Une telle entente doit nécessairement être constatée par l'administrateur au moyen d'un écrit[157] afin de fermer le dossier sans que subsistent d'ambiguïtés.

NOTES

148 **Gagné v. Couture**, (1975) D.C.L. 56.

149 Art. 22 de la Loi: « À défaut d'entente entre les parties, les administrateurs et la Commission peuvent (...) ». Aussi l'article 2.11 des Règles de pratique.

150 Jérôme Choquette, « Le Contrôle des loyers en 1975: sa nécessité et son fonctionnement », discours prononcé à l'Assemblée nationale le 13 décembre 1974, Centre de reproduction, Ministère de la Justice, pp. 7-8.: « (...) l'impact de l'existence de la loi est beaucoup plus important que ce que laisse supposer le nombre de causes (...) un très grand nombre de propriétaires et de locataires se sont entendus librement entre eux sachant qu'un recours à la Régie des loyers était possible. »

151 Art. 28, 28(a),(b),(c),(d). **Loi de conciliation.**

152 Art. 20(b), 1er par. **Loi de conciliation.**

153 **Loi modifiant la Loi concernant la Régie des loyers**, S.Q., 1951-52, c. 17, art. 1 et 6.

154 Conversation avec Me Louise Robert, chef du contentieux, 11 juin 1976.

155 Gaston Massie, **op. cit.** p. 6.

156 **April v. Domaines Concordia**, (1975) D.C.L. 72.

157 Gaston Massie, **op. cit.**

3 - L'obligation pour l'administrateur de fixer le loyer

L'administrateur qui constate l'absence de motifs d'éviction du locataire, la régularité des procédures instruites par le locataire et l'absence d'entente entre les parties doit, en plus de prolonger le bail, fixer le loyer exigible pour la durée de la prolongation sous peine de nullité absolue de la décision[58].

L'obligation de fixer le loyer n'implique aucunement l'obligation d'augmenter le loyer. Nous verrons que l'administrateur peut non seulement maintenir le loyer au même prix mais également le diminuer[59].

4 - Les normes de fixation

L'instauration de normes de fixation qui se veulent rigoureuses et d'application uniforme pour tous les logements est une innovation qui remonte à 1973. De 1951 à 1967, les loyers étaient généralement fixés sur la foi d'une évaluation de la valeur locative du logement, on calculait les dimensions du logement, considérait le quartier dans lequel se trouvait l'immeuble de même que la région[60]. À compter de 1967, on adopte un calcul fondé sur le rendement que doit donner l'immeuble, accordant au propriétaire un profit net d'environ 10% sur les revenus globaux de l'immeuble[61]. Depuis 1974, on applique une méthode de fixation qui ne tient compte que des variations de dépenses, des améliorations apportées à l'immeuble, de son entretien et qui permet une plus-value sur l'investissement ajustée sur la situation des marchés concurrentiels. Nous examinons les principales caractéristiques de cette méthode à l'instant mais auparavant, il y a lieu de faire état des pouvoirs d'édicter telle ou telle norme de fixation contenues dans la loi.

Les pouvoirs de décréter, par règlement des barème de fixation des loyers furent, depuis 1951 conférés à la Commission[62], ce n'est qu'en décembre 1975 que ces pouvoirs furent conférés au Lieutenant-gouverneur en conseil[63]. Jamais depuis 1951, la Commission n'avait exercé son pouvoir de fixer des barèmes, il semble que les dirigeants de l'organisme n'aient jamais voulu user de leur pouvoir réglementaire car ils jugeaient que ce rôle devait revenir à un organe législatif élu, étant donné qu'il s'agit là de l'exercice d'un pouvoir législatif et non pas judiciaire[64], point de vue partagé par de nombreux juristes québécois. Le fait qu'un tel pouvoir de réglementation ait été confié à la Commission résulte peut-être de l'influence qu'ont eu sur les rédacteurs québécois, les réglementations fédérales.

Depuis décembre 1975, le pouvoir réglementaire de la Commission directement relié à la fixation des loyers se limite à celui de prescrire les renseignements que doivent fournir les parties, les formules jugées nécessaires et déterminer les cas ou de telles formules sont obligatoires[65].

Le Lieutenant-gouverneur en conseil possède maintenant le pouvoir d'établir une méthode de fixation du loyer d'un local d'habitation. Ce pouvoir s'exerce par règlement qui entre en vigueur moyennant une publication dans la Gazette officielle[66]. Or, la publication d'une méthode de fixation des loyers, si elle peut sembler une exigence d'élémentaire justice d'un point de vue de juriste, semble poser des problèmes de nature économique et conjoncturel qui sont loin d'être négligeables. En novembre 1974, un rapport rédigé dans le cadre d'un Mini-groupe de travail sur le contrôle des loyers établi par le Ministre de la Justice recommandait la non-publication de la formule en invoquant le motif suivant:

« nous pensons que publier la formule de fixation provoquerait une hausse de loyer à court terme surtout chez les petits propriétaires. Il se produirait les phénomènes déjà décrits. Ainsi nous ne freinerions par l'inflation, bien au contraire, et nous préci-

piterions l'apparition de maux sociaux auxquels nous avons encore le temps de trouver une réponse. »[157]

Jusqu'au moment où ces lignes sont écrites, il semble que le conseil des ministres ait donné suite à cette recommandation puisque qu'aucune méthode de fixation ne fut publiée sous forme réglementaire[158].

Il nous reste donc à nous demander quelle est la valeur juridique de la méthode de fixation si celle-ci n'a pas la forme d'une véritable règle de droit telle qu'on la conçoit ici. Examinant cette question l'administrateur Michel Ste-Marie, tout en déplorant le fait que la règle de droit ne soit pas connue du justiciable, croit que l'administrateur, conformément à l'article 11 du **Code civil** ne peut toutefois refuser d'exercer sa juridiction. Il devrait écrit-il « puiser dans les principes du droit naturel et (...) terminer le litige en appliquant les règles d'équité »[159], il poursuit en expliquant:

NOTES

158 Art. 20 a. Gaston Massie, **op. cit.** à la p. 5 émet cette opinion à l'effet que la décision omettant de fixer l'un ou l'autre des éléments mentionnés à l'article 20a est nulle de nullité absolue.

159 Cette dernière possibilité découle du premier paragraphe de l'article 21 qui évoque la possibilité de la fixation d'un loyer moindre, du moins en termes de paiements faits au locateur. Voir à ce propos, **Tremblay v. Place Renaud Ltée**, (1975) D.C.L. 63.

160 Conversation avec Me Gaston Massie, ancien vice-président de la Commission, le 14 juin 1976.

161 **Idem.**

162 **Loi concernant la Régie des loyers**, S.Q., 1951, c. 20, art. 11(a).

163 **Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, L.Q. 1975, c. 84 art. 3 et 13.

164 C'est l'opinion de Me Louise Robert, chef du contentieux de la Comission, conversation avec celle-ci le 11 juin 1976.

165 Art. 11(a), **Loi de conciliation.**

166 Art. 31(e), **Loi de conciliation.**

167 Jean-Pierre Lemasson, « Rapport synthèse des études sociologiques du Mini-groupe de travail », novembre 1974, texte non publié, consulté dans les dossiers de la Commission.

168 Les textes suivants décrivent toutefois la méthode avec assez de précision: « Le contrôle des loyers en 1975: sa nécessité et son fonctionnement », discours du Ministre de la Justice, Me Jérôme Choquette à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi prolongeant et modifiant entre locataires et propriétaires à l'Assemblée nationale, le 13 décembre 1974, tiré à part publié par le Ministère de la Justice; Claude Chapdelaine, « Les principes économiques de la fixation des loyers » in **Du louage des choses jusqu'au bail de Centre d'achats, cours de formation permanente**, Barreau du Québec, 1975, pp. 58 et ss.; Claude Chapdelaine, « Le contrôle des loyers au Québec dans le contexte économique actuel, Montréal, 20 novembre 1975, texte reproduit dans **Cours de formation professionnelle du Barreau du Québec, droit social, session 1975 et 1976**, pp. 35 à 46; Ministère de la Justice, « Méthode de fixation des loyers en 1976 » dépliant, Service de l'information du Ministère.

169 **Lamontagne v. Val Boisé**, (1975) D.C.L. 5, à la p. 8.

« En pratique, le problème demeure entier. En définitive, il n'existe aucune règle permettant de fixer avec précision un loyer. Aussi le soussigné doit-il par nécessité et eu égard aux dispositions de l'article 10 s'inspirer des barème officieux émis par la Commission (...) »

C'est ce genre de raisonnement que semblent tenir les administrateurs et les commissaires puisqu'il appert que l'immense majorité des décisions en matière de fixation sont le résultat de l'application de la méthode. Toutefois, n'étant pas un règlement, la méthode ne saurait lier l'administrateur au sens de l'article 16 de la loi qui leur impose de statuer « en conformité de la présente loi et des règlements adoptés sous son empire ». Comme aucune disposition précise ne vient au secours de l'administrateur, exception faite de l'article 36, celui-ci jouit d'une très large discrétion en matière de fixation de loyers. Il ne peut toutefois accorder plus que ce que demandait le propriétaire [170].

a) La méthode de fixation

La méthode mise au point par les économistes de la Commission des loyers est essentiellement un « mode de calcul des variations de loyers à partir d'une base qui est le loyer antérieur » [171].

D'abord, il est pris pour acquis que le loyer antérieur comportait déjà des frais attribuables aux divers services offerts par le locateur de telle sorte que la qualité de ceux-ci n'influent pas sur la fixation sauf si cette qualité entraîne des variations de coûts plus importants. Il en est de même du site de la maison, la qualité de la construction et autres facteurs de même nature « puisqu'en général ces éléments ne changent pas et sont déjà incorporés dans le loyer » [172].

Ensuite, on procède à la répartition entre les locataires de l'augmentation de revenu à laquelle le propriétaire a droit. Telle répartition s'effectue en fonction de la part de chacun dans le revenu de l'immeuble.

Cette augmentation à laquelle le propriétaire aura droit va dépendre de la hausse de ses coûts d'opération, c'est-à-dire taxes, chauffage, éclairage, assurances, dépenses courantes d'entretien et de services, des dépenses extraordinaires effectuées par le propriétaire, soit les nouveaux services, les réparations et améliorations majeures et enfin, de l'ajustement du revenu net nécessaire pour compenser la perte de valeur économique engendrée par les hausses des taux d'intérêt, ajustement étalé sur trois ans.

b) La déclaration du locateur

L'application d'une formule de fixation des loyers fondée sur les variations de coût comme celle qu'utilise la Commission est tributaire des données sur les coûts encourus actuellement, coûts qu'on doit comparer à ceux supportés antérieurement. On recueille ces données par le moyen de la « Formule de renseignements nécessaires à la fixation du loyer » [173] prescrite par la Commission. Cette formule est envoyée, par l'administrateur au locateur, lorsqu'une demande de fixation de loyer relative à un logement du locateur est devant lui.

Le locateur doit ensuite retourner au bureau de l'administrateur deux exemplaires dûment remplis de la formule accompagnés des pièces justifiant les déclarations qui y sont faites, dans les délais prévus aux règles de pratique [174].

Le retard du locateur ou sa négligence à retourner les exemplaires au bureau de l'administrateur n'empêche pas la mise au rôle et la tenue d'un audition; [175] lors de l'audition, le locateur doit les produire à moins qu'il n'obtienne un délai supplémentaire et la remise de l'audition [176] car il n'est plus admis à le faire après l'audition ou en appel sauf s'il peut démontrer un empêchement qui donnerait ouverture à la rétracta-

tion de décision[177] et que les délais pour faire cette demande sont expirés. Toutefois, lorsqu'elle accorde une autorisation de produire la formule, la Commission ne fait qu'annuler la fixation de loyer et retourne le dossier à l'administrateur pour une nouvelle fixation[178].

L'effet des règles entourant la production de la déclaration du locateur est manifestement de rendre obligatoire la production de cette formule au moins lors de l'audition devant l'administrateur. C'est d'ailleurs uniquement à cette occasion que le locataire pourra prendre connaissance des renseignements contenus dans la déclaration du locateur et les contester s'il y a lieu. Il pourra avoir recours à la rétractation de décision si, par surprise ou par fraude, il a été empêché de faire une preuve tendant à contredire l'une ou l'autre des déclarations du locateur, mais cette possibilité ne modifie en rien la position inconfortable du locataire qui peut n'être même pas au courant de l'existence de la déclaration du locateur car il n'en reçoit pas une copie.

L'omission par le propriétaire de déposer sa déclaration équivaut-elle à une absence de preuve au soutien de sa demande?
Dans **Saillant v. Furlan**[179], la Commission semble avoir conclu de cette façon; il s'agissait d'un appel du propriétaire qui s'était vu, faute de produire sa déclaration, refuser une augmentation de loyer. La Commission, en appel, a conclu que l'état des revenus et dépenses présenté par le propriétaire devant l'administrateur n'était appuyé par aucune preuve et elle a renouvelé le bail aux mêmes termes et conditions. Reste que la non-production de la formule de renseignements n'implique pas absence de toute preuve et cette non production ne saurait nécessairement équivaloir à une absence d'augmentation, mais ce à la condition que l'administrateur soit satisfait des preuves présentées par les deux parties[180] et soit convaincu que ces preuves militent en faveur d'une modification du loyer.

NOTES

170 **Lafortune v. Hamburg**, (1975) D.C.L. 66. La règle de l'**Ultra Petita** s'applique ici comme ailleurs.

171 Chapdelaine, « Le contrôle des loyers au Québec dans le contexte économique actuel », précité, à la p. 41.

172 **Ibid.**

173 Prescrite par le « **Règlement modifiant les règles de pratique devant la Commission des loyers** », Rég. 76-190, du 8 avril 1976, Gazette officielle du Québec, 14 avril 1976 (108e année, no 19) p. 2591, art. 12.

174 Règles de pratique, art. 2.08 édicté par le **Règlement modifiant les règles de pratique loc. cit.**

175 Règles de pratique, art. 2.09.

176 **Ibid.**, art. 2.10.

177 **Ibid.**, art. 2.10 et 3.07. Voir **Lemay v. Maheux** (1976) D.C.L. 169.

178 **Ibid.**, art. 3.07 (2e par.).

179 (1975) D.C.L. 69.

180 Ce raisonnement fut tenu par la Cour d'Appel du Québec dans **Bey v. Laliberté**, (1976) C.A. 142. Voir aussi **G. Beaudet Ltée v. James Carson**, (1975) C.S. 1111.

c) Les éléments pertinents en matière de fixation du loyer

La méthode de fixation, comme nous l'avons vu ne tient compte que des éléments composant le prix du loyer qui ont varié, de cette situation vont découler les grand principes quant à la pertinence ou la non-pertinence des preuves apportées au soutien d'une demande d'augmentation.

Tous les services fournis au locataire doivent être pris en considération lors de l'évaluation du loyer. La valeur accordée à ceux-ci n'est pas celle qu'ils ont pour le locataire mais leur part dans les dépenses totales de l'immeuble et la part relative du locataire dans l'occupation de l'immeuble[181].

Par conséquent, la réduction des services offerts au locataire va donner lieu a une diminution du loyer à partir duquel sera accordée l'augmentation fondée sur les services dorénavant offerts[182]. Il s'agit donc là d'un motif pertinent lors d'une décision d'augmentation du loyer.

Pareillement, l'augmentation des services offerts par le locateur va constituer un élément pertinent dans la fixation du loyer.

Il en est de même pour l'augmentation du coût des charges supportées par le locateur pour continuer d'offrir le même quantum de services. De telles augmentations doivent avoir été réellement encourues par le locateur pour fonder une augmentation de loyer.

d) Les éléments non pertinents

Au nombre des facteurs non pertinents en matière de fixation de loyers, nous avons vu qu'en raison de la méthode utilisée, les éléments qui sont fixes tels le site, la qualité de la construction, le prestige attaché au quartier ne sont aucunement pris en considération car il s'agit de facteurs qui ne varient pas et qu'on présume être déjà inclus dans le loyer[183]. Est-ce une non-pertinence absolue? Une modification importante de l'un ou l'autre de ces facteurs généralement fixes peut-elle être admise en preuve? Nous devons répondre que d'une part, il revient à l'administrateur de décider, dans sa discrétion s'il y a lieu de prendre ce facteur en considération malgré la méthode et, d'autre part, il est toujours possible de démontrer que la méthode ne tient aucunement compte d'un facteur qui, dans un cas particulier, pourrait avoir varié.

Reste tout de même que certains facteurs sont non pertinents en matière de fixation de loyer. Ainsi, la déficience[184] des services n'est pas considérée comme un facteur pertinent: il appartient au locataire de demander une diminution de loyer pour le temps que durera la diminution mais le loyer doit être fixé en fonction de tous les services que le propriétaire s'engage à fournir[185].

Les dépenses non encore encourues constituent elles aussi un facteur non-pertinent. Le locateur ne peut en effet invoquer les dépenses importantes qu'il prévoit effectuer au cours de la prolongation du bail afin de réclamer une hausse de loyer: ces dépenses ne sont prises en compte par la méthode de fixation qu'une fois qu'elles ont été effectuées.

181 **Gestion Habitat v. Ronald Parent**, (1975) D.C.L. 93.

182 **Roch Tremblay v. Place Renaud Ltée**, (1975) D.C.L. 63 (C. des L.).

183 Voir **supra**, note 171.

184 La déficience d'un service implique que le service est effectivement offert au locataire. Il ne faut pas confondre ce cas avec celui où le service est, lors d'un nouveau bail, supprimé.

185 **Fintracon Ltée v. Paul Brander**, (1975) D.C.L. 61 (C. des L.).

chapitre 6

La portée du contrôle

Afin de bien cerner la portée du contrôle des loyers décrété par la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires**, il est essentiel de cerner aussi bien les objets sur lesquels portent la Loi de même que l'application du contrôle dans le temps.

I - L'OBJET D'APPLICATION DE LA LOI

Nous dégagerons les objets sur lesquels s'applique la loi de deux façons. D'abord, nous examinerons le sens que le législateur a donné à la notion de logement dans la loi pour ensuite présenter les catégories de logements qui sont exclues du contrôle.

A. L'APPLICATION UNIVERSELLE AUX « LOGEMENTS »

Le principe de l'application universelle de la loi aux « logements » n'est pas clairement exprimé dans la loi pour la bonne raison que le contrôle n'est pas vraiment universel. Il ne s'applique en effet qu'aux logements tels que définis dans la loi et ne s'applique pas à un certains nombre de logements désignés.

Le mot logement n'est pas employé dans la loi, nous l'utilisons parce qu'il est le seul mot qui vise correctement l'objet auquel s'applique la loi bien que celle-ci n'utilise pas cette expression, préférant le mot « maison ». Par « maison », on entend, outre le sens habituel donné à ce mot, un logement ou un appartement habituellement occupé comme lieux d'habitation. Cela implique une construction, un immeuble en soi susceptible de servir à l'habitation. Il ne peut donc s'agir d'un terrain seul[1].

Le local doit être habituellement occupé comme lieu d'habitation. Il ne s'agit pas ici de la possibilité d'habiter ou non dans le local, c'est ici une question de fait. Dès qu'on est en présence d'un local destiné habituellement à des fins d'habitation, nous sommes face à un logement ou une « maison » au sens de la loi. Dans **Congrégation des témoins de Jéhovah v. Georges-Aimé Larosée**[2] l'administrateur a expliqué ainsi la notion:

« Il ne suffit pas qu'un local soit matériellement muni de certains accessoires comme une toilette, un réservoir d'eau chaude, un évier, une fournaise, un réfrigérateur et une cuisinière pour en faire un logement d'habitation mais encore faut-il que ces parties destinent le local à un tel usage. »

Cette règle est toutefois conditionnée par le dernier paragraphe de l'article 1 qui prévoit que le fait qu'un locataire utilise pour y exercer sa profession, art, métier, négoce moins du tiers de l'espace total de la maison[3] ne soustrait pas pour autant le local à l'application de la loi.

Telle est donc la notion de logement au sens de la loi. Si un immeuble n'entre pas dans ces définitions, il ne peut s'agir d'un logement visé par la loi et en conséquence, il ne sera pas assujetti au contrôle.

B. LES « LOGEMENTS » SOUSTRAITS AU CONTRÔLE

1 - Logements totalement soustraits au contrôle

Même s'ils constituent par ailleurs des « logements » au sens de la loi, certains locaux sont exclus de l'application de la loi.

C'est le cas des « chambres » que la loi ne définit pas mais permet à la Commission de définir[4] une « maison de chambre » autre local exclu de l'application de la loi.

Une maison de chambres est définie ainsi:

« Une maison dans laquelle le locataire loue plus de deux pièces à des personnes autres que les membres de sa famille. »[5]

Ce qui nous amènerait à déduire qu'une « chambre » est une pièce d'une maison et qui n'a pas d'équipements distincts de celle-ci.

Un local loué à des fins de villégiature[8], un immeuble d'habitation à loyer modique[9] sont les deux autres catégories de logements exclues totalement du contrôle.

La nature d'un local loué à des fins de villégiature se déduit par l'usage qu'en fait le locataire. Si les faits démontrent que le local est utilisé comme résidence permanente, et que les parties l'ont destiné à un tel usage, on ne serait pas en présence d'un local loué à des fins de villégiature et ce, nonobstant les caractéristiques de l'immeuble.

Par logement à loyer modique, on entend les logements construits en vertu des dispositions de la **Loi de la Société d'habitation du Québec**[8] en matière de logements à loyer modique ou de certaines lois spéciales.

2 - Logements partiellement soustraits au contrôle

Deux catégories de logements ne sont assujetties que partiellement au contrôle des loyers.

D'abord, les locaux loués par un employeur à un employé, accessoirement à un contrat de travail, ne sont soumis au contrôle que pour ce qui concerne la fixation du loyer[9]. Par contre, dès que le logement cesse d'être loué à un employé, il redevient totalement assujetti à la Loi[10].

D'autre part les locaux qui se trouvent dans un immeuble dont les travaux de construction ont commencé après le 31 décembre 1973 sont soustraits au contrôle pour une durée de cinq ans après le moment ou l'immeuble fut prêt pour l'usage auquel il était destiné[11]. La seule incertitude qui semble subsister dans ce dernier cas est la signification de

NOTES

1 **Jean-Pierre Juneau v. Cité de Roberval**, (1976) D.C.L. 27.

2 (1976) D.C.L. 46. Voir aussi art. 34(1).

3 Dès qu'il est démontré que l'espace occupé à d'autres fins que la résidence est moindre que les 2/3 des lieux loués, la loi ne s'applique pas. **Émile Frascadore v. Gilles Lefebvre**, (1975) D.C.L. 60.

4 Art. 11(e) de la loi. Règles de pratique, art. 1.03.

5 Règles de pratique, art. 1.03.

6 Art. 34(4), voir **Gravel v. Vary**, (1976) D.C.L. 12.

7 Art. 34(6). Il s'agit des H.L.M. au sens de la Loi de la S.H.Q. et de deux autres lois spéciales s'appliquant à Montréal.

8 S.Q., 1966-67, c. 55 et amendements.

9 Art. 34(5).

10 **Canadian Breeding Farm Laboratories Ltd., v. Tremblay**, (1976) D.C.L. 63.

11 Art. 34(7).

« commencement des travaux ». Deux possibilités sont à envisager, d'une part, on peut dire que c'est la date où l'on a entrepris de préparer le terrain en vue de la construction proprement dite, d'autre part, on peut interpréter le mot « construction » d'une façon stricte en le limitant aux activités reliées directement à l'édification de l'immeuble[12].

C. L'APPLICABILITÉ DE LA LOI À CERTAINS LOGEMENTS

1 - Le contrôle face aux droits de la couronne

Indépendamment de ce que prévoit la loi, il existe, en vertu des principes généraux du droit public certaines difficultés d'application de la **Loi de conciliation** à certains immeubles. C'est ainsi qu'en l'absence de disposition législative expresse, une loi n'est sensé avoir d'effet sur les droits de la Couronne à moins qu'ils n'y soient expressément compris[13]. Ce principe fait donc en sorte que la Couronne ne sera liée par la **Loi de conciliation** que si elle daigne s'y soumettre. Le problème n'est pour ainsi dire qu'académique en ce qui concerne la couronne provinciale qui, en pratique va se soumettre à la loi votée par sa propre législature, aussi, nous l'étudierons en regard de la couronne fédérale.

Il s'agit ici du cas où c'est le gouvernement fédéral ou une corporation mandataire de sa Majesté[14] qui est propriétaire de l'immeuble. Nulle loi n'étant opposable aux droits de la Couronne à moins d'y trouver une disposition expresse au contraire[15] nous ne pouvons nous empêcher de conclure à la non-application de la Loi de conciliation à la couronne fédérale et à ses mandataires. Dans **Gibbs v. Canadian Broadcasting Corp.**[16], la Commission des loyers, dans l'une de ses rares décisions qui furent rapportées avant 1975 déclarait:

« Under these circumstances we are of the opinion that the act to promote conciliation between lessees and property owners does not affect the Canadian Broadcasting Corporation, the agent of the Crown in right of Canada. »[17]

Malgré cette position de la Commission, il appert que des décisions sont rendues à chaque année par les administrateurs et s'appliquent à des propriétés de la couronne fédérale[18]. L'absence de juridiction est, soit non soulevée devant la Commission, soit que les convocations sont ignorées mais il semble que les décisions sont suivies.

2 - Le contrôle face à la législation fédérale

Dans l'état actuel du droit constitutionnel canadien, il semble[19] que le contrôle des rapports entre locataires et locateurs soit une compétence exclusive des législatures provinciales sauf en cas d'urgence alors que le Parlement fédéral en tant que seul juge de l'existence de l'état d'urgence, peut acquérir juridiction dans le domaine[20].

Outre cette possibilité, le Parlement fédéral peut intervenir en matière de contrôle des loyers, surtout par l'intermédiaire de programmes d'aide à la construction domiciliaire.

Ainsi, à l'occasion d'un prêt ou d'une subvention, par la Société centrale d'hypothèque et de logement, la **Loi Nationale sur l'habitation**[21] impose certaines conditions[22] quant aux prix que devront être éxigés pour les loyers des immeubles qui font l'objet du prêt ou de la subvention.

Bien que la **Loi nationale sur l'habitation** fasse généralement état de montants maximums pour les loyers imposés aux locataire des immeubles construits grâce à l'aide consentie, il subsiste une possibilité de conflit dans un cas où le loyer fixé en vertu de la législation provinciale serait plus élevé que le maximum autorisé.

La détermination de la loi qui devra alors s'appliquer à l'encontre de l'autre dépendra de la nature du pouvoir exercé par le Parlement fédéral lorsqu'il édicte l'une ou l'autre des dispositions de la **Loi nationale sur l'habitation** puis de la validité de la législation fédérale en tant qu'exercice de l'une ou l'autre de ses compétences.

On peut rattacher certains programmes fédéraux émanant de la **Loi nationale sur l'habitation** aux compétences fédérales en matière de faillite et d'insolvabilité, de même qu'à son pouvoir sur les banques. Selon Gilbert L'Écuyer:

« si la validité de ces programmes est incertaine en regard de la compétence législative fédérale sur la

NOTES

12 Louise Robert, « Exposé de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires », précité, à la p. 6. Voir **Murdock v. Dubé**, (1976) D.C.L. 177.

13 **Loi d'interprétation**, S.R.Q. 1964, c. 1. Voir également: E.A. Driedger, **The construction of statutes**, Toronto, Butterworths, 1974, pp. 162 à 166; Louis Philippe Pigeon, **Rédaction et interprétation des lois**, cours donné en 1965 aux conseillers juridiques du gouvernement du Québec, p. 31. Sur la notion de couronne, qui ne veut évidemment pas dire ici, la personne du souverain, mais plutôt l'État en tant que personne morale, voir Dale Gibson, « Interjuridictionnal immunity in Canadian Federalism », (1969) 47 Can. Bar. Rev. 40; Patrice Garant, « Contribution à l'étude du statut juridique de l'administration gouvernementale, (1972) 50 Can. Bar. Rev. 50.

14 C'est le cas pour la Société centrale d'hypothèque et de logement, dont la loi constitutive, (S.R.C. 1970, c. C-16) prévoit que (...) la société est, à toutes fins, mandataire de sa Majesté du chef du Canada, et elle ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont la présente loi l'investit, art. 5(1). Sur les « entreprises publiques mandataires de sa Majesté » voir: Raoul Barbe, « Les entreprises publiques au Canada » in R.P. Barbe (ed) **Droit administratif canadien et québécois**, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, pp. 498 et ss.

15 **Loi d'interprétation**, précitée, art. 42; **Loi fédérale d'interprétation**, S.R.C., 1970, C-I-23, art. 16.

16 (1953) R.L. 117.

17 R.L. 117, à la p. 121.

18 Conversation avec Me Louise Robert, directrice du contentieux à la Commission des loyers, le 21 juillet 1976. À titre d'exemple: **Central Morgage and Housing Corp. v. Herbert Feichman**, décision de l'administrateur Bernardino Corpo, Montréal, dossier 211-746, 23 mars 1976, non rapportée. Cette décision, non motivée, prolonge le bail et remet **sine die** l'audition pour la fixation de loyer, porte sur un logement d'Habitat '67. Voir également: **Landry v. Société centrale d'hypothèque et de logement**, (1976) D.C.L. 134.

19 Nous sommes obligés d'employer le mot « semble » car à la suite de la récente décision de la Cour Suprême du Canada concernant la validité de la Loi anti-inflation il est manifeste que le Parlement fédéral peut légiférer sur toute matière attribuée aux législatures provinciales sans avoir à invoquer de motifs. Il lui sera toujours possible d'alléguer, en preuve devant le tribunal, une situation d'urgence qui justifie son intervention. Dans un tel contexte, il est extrêmement risqué d'élaborer un exposé de l'État du droit car, ce dernier peut être modifié unilatéralement par le Parlement fédéral. Voir **Renvoi Loi Anti-Inflation**, (1976) 2. R.C.S. 373.

20 **In the matter of a reference as to the validity of the wartime leaseholds regulations**, (1950) S.C.R. 124.

21 S.R.C. 1970, c. N-10, mod. par 1973, c. 18.

22 Voir notamment, les articles 13(1),(4c), 34.12(a) de la **Loi nationale sur l'habitation**.

« faillite et l'insolvabilité », nous pouvons croire que ces programmes, dans une bonne mesure, peuvent trouver leur fondement sur la compétence fédérale sur les banques et les compagnies de juridiction fédérale. »[23]

Toutefois, cette seule compétence ne saurait rendre compte de tous les programmes créés en vertu de la **Loi nationale sur l'habitation** spécialement ceux ayant pour but de subventionner certaines constructions. Ces derniers programmes semblent clairement rattachés au pouvoir de dépenser du Parlement fédéral.

Les limites à ce pouvoir fédéral de dépenser furent fixées par le Conseil privé dans **A.G. for Canada v. A.G. for Ontario**[24] de la façon suivante:

« But assuming that the Dominion has collected by means of taxation a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in A. 92, and, if so, would be ultra vires. In other words, Dominion legislation, even though it deals with Dominion property, may yet be so framed as to invade civil rights within the Province, or encroach upon the classes of subjects with are be a colourable device or a pretense. If on the true view of the legislation it is found that in reality in pith and substance the legislation invades civil rights within the Province, or in respect of other classes of subjects otherwise encroaches upon the provincial field, the legislation will be invalid. To hold otherwise would afford the Dominion and easy passage into the provincial domain. »[25]

Serait-il suffisant de prétendre que dès que survient un conflit entre les contrôles provinciaux et ceux imposés par le fédéral à l'occasion de l'exercice de son pouvoir de dépenser, on doit nécessairement conclure que le Parlement central a alors légiféré en matière de contrôle de loyers et a en conséquence excédé ses pouvoirs? Nous tendons à répondre à cette question par l'affirmative tout en constatant que jusqu'à présent, les tribunaux et les auteurs sont restés virtuellement silencieux sur le problème ici posé[26], c'est-à-dire l'imposition, par le fédéral, à l'occasion de l'exercice de son pouvoir de dépenser, de normes allant à l'encontre de la législation provinciale.

Répondre autrement impliquerait que le Parlement peut décider, en vertu de son pouvoir de dépenser, de verser, par exemple, une somme d'argent aux propriétaires, à la condition qu'ils fassent préalablement approuver les loyers demandés pour leurs logements par une autorité fédérale et on devrait alors dire que cette dernière fixation s'appliquerait à l'encontre de la loi provinciale. Nous devons donc conclure que dans le cas présent, le dictum du conseil privé dans **A.G. for Canada v. A.G. for Ontario**[27] trouverait application et que le pouvoir de dépenser du Parlement fédéral ne peut aller jusqu'à imposer une fixation de loyers à l'encontre de la loi provinciale.

Par conséquent, le contrôle provincial des loyers sera rendu inopérant en cas de conflit opérationnel avec la loi fédérale si cette dernière résulte fondamentalement de l'exercice d'une compétence fédérale, tandis que la notion même du pouvoir fédéral de dépenser ne peut s'étendre jusqu'à permettre au Parlement fédéral de légiférer sur des matières qui sont de compétence provinciale comme c'est le cas pour le contrôle des loyers.

II - LA DURÉE D'APPLICATION

C'est certes là une caractéristique des plus étrange: la durée de la **Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires** est limitée. Depuis son adoption, le législateur a toujours pris soin de

stipuler le moment où prendra fin l'application de la loi. C'est là une indication claire du caractère transitoire de notre régime de contrôle des loyers.

NOTES

23 Gilbert L'écuyer, « La compétence législative en matière d'habitation, » (1975) 16 C. des D. 217, à la p. 243.

24 (1973) A.C. 355, (1937) 1 D.L.R. 684, 3 O.L.M. 207 Validité d'une législation fédérale en matière d'assurance-chômage.

25 (1937) A.C. à la p. 366, (1937) 1 D.L.R. p. 687.

26 De façon générale, sur la question du pouvoir de dépenser voir: Jacques Dupont, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral: A dead Issue », (1967) C. de D. 69, p. 75 et ss.; Gérard V. La Forest, **The Allocation of Taxing Power under the Canadian Constitution**, Canadian Tax Paper, no 46, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1967, p. 36 et ss.; **François Albert Angers v. M.N.R.** (1957) Ex. C.R. 83; **Central Mortgage and Housing Corp. v. Cooperative College Residence Inc. et al.** (1974) 44 D.L.R. (3d) 662, p. 672 et ss.

27 Précité, (note 24).

Conclusion

Conclure une étude aussi descriptive que celle-ci n'est pas sans poser des difficultés, surtout si l'on tient à ne pas tomber dans les voeux pieux ou les affirmations ne découlant pas de constatations vérifiées avec certitude. Il n'est pas question non plus de porter des jugements sur l'existence du contrôle des loyers; nos propos se limiteront à relever certains traits qui nous sont apparus non fonctionnels au sein du système de normes qui constituent le régime québécois de contrôle des loyers.

Avant de passer en revue les éléments du régime, nous devons constater que le contrôle des loyers constitue un corps de règles distinctes et, jusqu'à un certain point, autonomes à l'égard du droit traditionnel du louage. Alors que le droit du louage est conçu comme un droit à caractère privé, le contrôle des loyers est (de fait) un élément de la politique de logement de l'État et répond ainsi à des préoccupations autres que purement privées. S'il est vrai que le contrôle actuel est limité aux cas où il n'y a pas accord entre les parties, c'est-à-dire lorsque le régime consensualiste traditionnel ne fonctionne plus en conformité avec certains objectifs sociaux, il nous semble également vrai que c'est là une importante source de malfonctionnement. La mise en branle des mécanismes repose en totalité sur les épaules de l'un des co-contractants; si cette approche est satisfaisante en droit judiciaire, elle ne l'est certes pas dans un domaine aussi sensible aux pressions de toutes sortes susceptibles de décourager l'exercice d'un recours toujours aléatoire et générateur de tensions interpersonnelles.

Le contrôle québécois se caractérise également par son caractère hautement discrétionnaire; nul besoin de rappeler davantage les ragots et fausseté que cette discrétion abusive est susceptible d'alimenter auprès des justiciables. Sans totalement supprimer la discrétion, il y a certes place pour un meilleur encadrement de celle-ci. Le caractère **ad hoc** des mesures de contrôle, largement rattaché à leur caractère temporaire constitue un autre point de tension. Pour des motifs qui se rattachent au fait que le contrôle a toujours été l'objet de controverses, (certains groupes souhaitant sa disparition tandis que d'autres souhaitent son élargissement), le législateur s'est toujours limité à des mesures temporaires ou transitoires sans jamais envisager la question dans son ensemble. Si l'on dénote des indices d'une plus grande rationalisation dans l'application des mécanismes, on ne peut que rester sceptique face à certaines mesures, tel l'envoi aux archives des dossiers tenus, pour chacun des logements ayant été l'objet d'un recours depuis les débuts de l'application de la **Loi de conciliation**. On a raté là une occasion d'introduire un peu de suite au niveau des décisions affectant les logements pris individuellement. La façon de recruter le personnel des organismes de régie constitue un autre élément d'instabilité et de tension au sein même d'un organisme qui a besoin d'une bonne provision de sérénité dans l'accomplissement de son mandat.

Nous devons signaler la mauvaise répartition des fonctions entre les divers organismes et institutions chargés d'appliquer les normes du contrôle des loyers. Les organismes de régie et les tribunaux de droit commun se partagent les tâches selon une répartition qui ne s'explique que par le caractère improvisé des mesures adoptées au fil des années en matière de contrôle des loyers. Une étude des divers aspects des mesures de contrôle des loyers, à laquelle nous espérons avoir contribué, sera de nature à remettre un peu de logique dans cet amas de recours rendus présentement illusoires en raison de la mauvaise répartition des compétences.

À cette complexité des lignes de recours, nous devons ajouter la complexité de la plupart des règles en matière de contrôle des loyers. Il nous semble impossible, dans un domaine où les intérêts en présence sont si inconciliables, que le droit puisse, à court terme, produire un corps de règles simples et asses-

sibles sans un minimum d'efforts. Il y aurait, par contre, place pour certains efforts de la part des autorités afin de diffuser un maximum d'information sur les contrôles. Quant aux justiciables en général, il faudra un jour ou l'autre qu'ils se rendent compte que la conciliation d'intérêts n'est pas une tâche simple et, de la même façon qu'on apprend, dans son propre intérêt, le fonctionnement d'une automobile, il faudra apprendre le fonctionnement du système de contrôle des loyers. C'est le prix qu'il faut payer pour un régime de loyers équitable, à moins que l'on préfère revenir au régime de marché ou encore, abolir la propriété privée.

Passons maintenant à certains aspects particuliers du contrôle tel que nous l'avons examiné. En ce qui regarde les organismes de contrôle, outre les remarques que nous venons de faire sur la mauvaise répartition des tâches, il y a lieu de revenir sur l'aspect discrétionnaire des processus de décision. Cette discrétion exagérée rend à peu près impossible tout contrôle de légalité, notamment par les tribunaux. Dans la mesure où l'on croit que le contrôle judiciaire de la légalité des décisions est un rempart nécessaire contre l'arbitraire et l'absurdité, cette situation est regrettable.

On aurait pu s'attendre à ce que la discrétion accordée aux organismes de régie soit valablement orientée par des principes d'interprétation indiquant vraiment la façon dont sont prises les décisions; nous avons vu que ce n'est pas le cas. Nous croyons que l'utilisation de documents d'interprétation constituerait une amélioration valable à la législation actuelle.

L'aspect du régime qui bénéficierait le plus de l'utilisation des principes d'interprétation connus est certes celui ayant trait au contrôle des stocks de logements locatifs. Les critères devant guider les décisions en cette matière sont si flous, qu'ils rendent cet aspect du contrôle inefficace. Ainsi, le fait de ne pas tenir compte de la balance des inconvénients en cette matière équivaut à un système de « permis de destruction » de logements locatifs en vertu duquel il ne suffit que de remplir des conditions minimales pour obtenir la soustraction d'un logement au contrôle ou sa destruction.

C'est sans doute pour ce motif que l'on n'a jamais songé à greffer une politique de contrôle des démolitions (réclamée depuis quelques années) à celle du contrôle des loyers. Pourtant, il nous semble que l'on ferait une erreur en créant des structures parallèles chargées de s'occuper du contrôle des démolitions; il serait plus sage d'augmenter les pouvoirs des organismes de régie en cette matière afin, si possible, d'avoir un contrôle unique de l'opportunité de la décision, processus auquel seraient appelés tous les intéressés.

Le contrôle des évictions est apparu comme souffrant d'une absence de mécanismes de vérification de la bonne foi des parties. Les informations exigées des parties gagneraient à être plus abondantes afin de permettre un débat éclairé. En matière d'éviction, il nous apparait de la plus haute importance que toutes les parties soient représentées par avocat. Les questions qui se discutent lors d'une éviction sont souvent de même nature que celles discutées lors d'un procès pénal (comportement du locataire, intentions du propriétaire, etc.). Aussi, il est inconcevable que l'on se contente d'une preuve à la « bonne franquette » lorsqu'on décide de droits aussi importants pour les parties.

La détermination des loyers est toujours apparue comme la partie mystérieuse du régime de contrôle des loyers. Les principes sous-jacents à la fixation des loyers devraient être mieux connus, sans toutefois abandonner le régime des décisions résultant d'un examen attentif de chaque cas. En tout état de cause, une information complète sur ces mécanismes serait plus saine que les rumeurs et comérages

qui sont souvent la seule information disponible sur cette importante question.

En terminant, on ne se susprendra pas de nous voir suggérer que le ocontrôle des loyers devienne légalement permanent. Il en faut aucun doute que sa permanence dans les faits soit assurée. Il s'agit ici de faire disparaître un anachronisme qui n'a qu'une seule utilité: celle de permettre au législateur d'ajuster fréquemment la législation aux besoins. Cette revision fréquente par le législateur pourrait à notre avis être faite autrement qu'en prolongeant, en fin de session, la loi, sans jamais vraiment se pencher sur les problèmes rencontrés dans son application.

Notre étude s'est limitée aux aspects juridiques du contrôle des loyers. Toutes intéressantes que peuvent être les améliorations au texte de loi qu'on pourra, de temps à autre proposer, on devra aussi tenir compte, lors d'une décision, des autres éléments jouant un rôle au sein du marché du logement.

Annexes

TABLEAU A

POUVOIRS DES ADMINISTRATEURS EN VERTU DE LA LOI POUR FAVORISER LA CONCILIATION ENTRE LOCATAIRES ET PROPRIÉTAIRES

S Substantif
P Procédural

Article de la loi	Description du pouvoir	Type du pouvoir
16	Pouvoirs généraux	S
16	Pouvoirs d'enquête	P
17a	Rectification de décision	P
17b	Rectification de la décision d'un administrateur incapable d'agir	P
17c, 17d	Rétractation de décision	P
20a	Obligation de prolonger le bail si certains circonstances existent	S
20a	Modification de toute condition du bail autre que le loyer	S
20b	Conciliation	S
20b	Proposition d'entente	S
20e	Obligation de prolonger le bail s'il y a rejet d'une demande du locateur	S
20f	Clause de variation de loyer en cours de bail	S
21(3)	Répartir le montant d'une augmentation de loyer accordée	S
22	Empêcher l'éviction, fixer des loyers raisonnables pour la prolongation des baux, à défaut d'entente	S
23(3)	Refuser la demande de reprise de possession ou imposer comme condition que le propriétaire cède au locataire l'usage de la maison que lui ou le parent occupait jusque là moyennant loyer et terme fixé par l'administrateur	S

Article de la loi	Description du pouvoir	Type du pouvoir
24(3)	Obligation de refuser la prolongation s'il y a preuve faite à sa satisfaction que le logement est destiné au locateur ou à une personne prévue par la loi	S
24(5)	Prolonger ou maintenir la prolongation au-delà de la date d'évacuation spécifiée dans l'avis du propriétaire et jusqu'à la survenance de l'événement invoqué au soutien d'une demande de reprise de possession	S
24d	Si convaincu de la mauvaise foi du propriétaire au moment d'une reprise de possession, obligation d'accorder l'autorisation de louer à d'autres que celui qui devait bénéficier du droit de reprise en imposant la condition que le locataire évincé soit réintégré pour le terme et le loyer fixé par l'administrateur	S
24d	Accorder l'autorisation au locateur de louer à une autre personne aux conditions estimées justes si le locataire évincé ne se prévaut pas de son droit de reprendre possession	S
25	Obligation de résilier le bail et permettre l'éviction du locataire si l'un des faits prévus à cette disposition (art. 25) est démontré	S
26	Accorder une réduction de loyer jugée équitable lorsqu'une maison subit une dégradation	S
26a	Accorder la résiliation du bail lorsque la maison menace ruine	S
26a(2)	Ordonner l'évacuation temporaire si le propriétaire veut faire des réparations	S
26b	Autoriser l'enregistrement d'une déclaration de copropriété	S
26b	Devoir d'aviser chacune des parties de sa décision	P
26b(5)	Fixer le loyer selon 20a lorsqu'une autorisation d'enregistrement de copropriété a été accordée	S
26(6)	Accorder prolongation de bail à tout locataire d'un local visé par une déclaration de copropriété — qui n'a pas reçu d'avis du nouvel acquéreur	S
	— qui n'est pas vendu trois mois avant l'expiration du bail	S

Article de la loi	Description du pouvoir	Type du pouvoir
27	Autoriser la conversion d'une maison d'habitation en établissement commercial ou industriel	S
27a	Autoriser la subdivision d'une maison en plusieurs logements	S
27b	Permettre la démolition d'une maison d'habitation	S
27c	Accorder la résiliation du bail pour causes prévues à 1664a C.C.	S
28a	Évaluer le mobilier vendu au locataire par le locateur comme condition d'un bail	S
28b	Évaluer le mobilier vendu au locataire par le locataire précédent comme condition d'un bail	S
28d	Fixer le loyer d'un accessoire si le loyer exigé en est abusif	S
29a	Accorder à une ou plusieurs personnes de la famille du locataire décédé jugés solvables, une prolongation du bail en leur nom. Idem, au conjoint ou divorcé du locataire	S S
29b	Fixer le loyer exigé d'un nouveau locataire	S
29d	Réviser le loyer fixé en vertu de 29b, s'il le fut unilatéralement (sans participation du locataire)	S
30a	Proroger un délai	P

TABLEAU B

Proportion des demandes de prolongation de bail et de fixation de loyer en retard de l'ensemble des demandes logées auprès du bureau de Montréal de l'administrateur des loyers de 1966 à 1976 (partie).

1966	86%
1967	79.9%
1968	88.2%
1969	91.3%
1970	88.7%
1971	86.8%
1972	88.9%
1973	89.3%
1974	91.2%
1975	85.1%
(partie) 1976	76.9%

Dressé d'après « Rapport cumulatif des opérations pour les demandes reçues après le 1er janvier 1976 », par Gilles Dostaler, Commission des loyers, Montréal, 20 mai 1976.

Remerciements

REMERCIEMENTS

L'auteur désire remercier les individus et organismes suivants pour l'aide qu'ils lui ont apportée pour la rédaction du présent ouvrage.

Monsieur le juge Bernard Desjarlais, président de la Commission des loyers;

Me Pierre André Côté, professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Montréal;

Me Jean-Guy Cardinal, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal;

Me Louise Robert, directrice du contentieux à la Commission des loyers;

Me Mariette Pilon, avocate, contentieux de la Commission des loyers;

Me Lise Martel, avocate, contentieux de la Commission des loyers;

Me Gaston Massie C.R., ancien vice-président de la Commission des loyers;

Me François Chevrette, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal;

La Société Centrale d'hypothèque et de logement.

Bibliographie

1. CONTRÔLE DES LOYERS

Ouvrages et documents

COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES,

Manuel de la pratique de l'aide juridique, Montréal, Commission des services juridiques, Élaine Joly-Ryan (ed.), 1974, pag. mult. Section 300 — Habitation.

CHOQUETTE, Jérôme,

Le contrôle des loyers en 1975: sa nécessité et son fonctionnement, discours prononcé à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires à l'Assemblée nationale le 13 décembre 1974, Québec, Ministère de la Justice, centre de reproduction.

DESROCHERS, Suzanne et MERCIER, Dina,

« Étude sur les délais d'obtention des jugements en matière de louage de choses (local d'habitation) » Étude 2 A, Montréal, (C. des L.) (texte non publié.) 25 septembre 1974.

GODBOUT, Jacques et DIVAY Gérard,

« Les conséquences sociales de l'intervention publique sur le logement locatif au Québec », Montréal, INRS-Urbanisation, 20 septembre 1974, 61p. et annexes, (texte non publié).

GROUPE D'ÉTUDE DES COMITÉS ET ASSOCIATIONS DE LOCATAIRES DU GRAND MONTRÉAL,

Analyse des nouvelles lois en matière de logement (Bills 59, 78-79, 280, 2 et 3), Montréal, janvier 1975, 67p.

LEFEBVRE, Jacques,

Du louage de choses jusqu'au bail de centres-d'achats, Montréal, Barreau du Québec, Direction de la Formation Permanente, 1975, 106p.

LIGUE DES PROPRIÉTAIRES DE MONTRÉAL,

Mémoire à la Commission de l'administration de la justice sur les projets de loi 78 et 79, Montréal, mars 1973, 13p.

MASSIE, Gaston,

« Loi pour favoriser la conciliation entre propriétaires et locataires », Étude sur chacun des articles de la loi, comprenant l'interprétation de la Commission des loyers, la procédure d'application et d'audition et quelques conseils sur la formulation des décisions, Montréal, Commission des loyers, Document réservé à l'usage exclusif du personnel des bureaux des administrateurs des loyers, mars 1971, 38p.

NADEAU, Me NORMAND et Marie-Andrée PRONOVOST,

Travail de droit comparé traitant des structures qui sous-tendent les législations canadiennes en matière de logements locatifs (Étude no 4), Montréal, (C. des L.) non publié, 16 septembre 1974.

PILON, Mariette,

« L'article 26 A de la Loi de conciliation et son application », Montréal, Commission des loyers, Service technique, 29 avril 1975, texte non publié.

PILON, Mariette,

« La conversion d'immeuble en copropriété », Montréal, Commission des loyers, Service du contentieux, octobre 1975, 116p (texte non publié).

QUÉBEC, (Gouvernement du) Ministère de la Justice, **En 1975, propriétaires et locataires comment vivre en harmonie**, Ministère de la Justice, Service de l'information, 1er trimestre 1975.

RENAUD, Yves,

Étude des délais d'obtention des décisions devant l'administrateur des loyers, bureau de Québec, août 1974, (texte non publié).

ROBERT, Louise,

« Résumé du rapport synthèse des études juridiques sur la nécessité d'un tribunal spécialisé en matière de baux résidentiels, » Montréal, La Commission des loyers, (texte non pubié), novembre 1974, 86p.

ROBERT, Louise,

Analyse de la situation actuelle de l'administration la justice en matière de loyer, septembre 1974, (non publié) C. des L. Montréal, 35p.

Faut-il réglementer les loyers, — Document de base et délibérations d'un séminaire sur la politique des loyers, organisé par le Conseil canadien de développement social, 1ère édition, février 1973.

Le locataire et ses droits, Montréal, Secrétariat du Comité central d'action politique de la C.S.N. en collaboration avec Jacques Desmarais et Pierre Jauvin, 3e édition, mars 1972, 192p.

2. ARTICLES

ANGER, Harry D.,
« The wartime prices and trade board », (1946) 24 Can. Bar. Rev. 569.

ARNUP, John D.,
« Recent cases on rental regulations », (1947) 25 Can. Bar. Rev. 625.

ARNUP, J.D.,
« More cases on rental regulations, (1948) 26 Can. Bar. Rev. 1057-71.

BERGERON, J.P.,
« The Québec rentals board » in **Eleven lectures on administrative boards and Commissions**, Meredith Memorial Lecture, Montréal, Wilson et Lafleur, 1961, p. 60.

BOURDON, Normand,
« La Régie des loyers, 22 ans de confusion et de replâtrage », in **Perspectives — Dimanche**, vol. 5, no 43, 28 octobre 1973, p. 2.

CHAPDELAINE, Claude,
« Les principes économiques de la fixation des loyers », in **Du louage de choses jusqu'au bail de centre-d'achats**, cours no 1, Formation permanente, Barreau du Québec, 1974-75, p. 58 à 76.

CHAUSSE, F.,
« Le contrôle fédéral des loyers », (1949) 9 R. du B. 29-39.

FERLAND, Yvan,
« Croissance de la population et besoins en logements en zone métropolitaine de Montréal », in **Une Ville à vivre**, Montréal, Éditions du Jour, 1968, p. 37.

HOULE, Thérèse, R.,
« Chronique de législation — Projet de loi 78 (Loi concernant le louage de choses) Projet de loi 79 (Loi du tribunal des loyers) », (1973) 14, C. de D. 111.

JULIEN, Pierre,
« Une vieille loi raboudinée » in **Justice S.V.P.**, printemps 1975, pp. 19-21.

OUIMET, Paul O.,
« Le contrôle des loyers et le rôle de la Commission des loyers », in **W.C.J. Meredith Memorial Lectures, 1974 series, Landlord and tenant legislation**, Montréal, Wilson et Lafleur, 1975, pp. 37-46.

ROBERT, Louise,
« Exposé de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires », in **Cours de formation professionnelle du Barreau du Québec**, Montréal, 20 novembre 1975.

THIBAULT-ROBERT, Louise,
« Les organismes et les recours créés par la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires », in **Du louage de choses jusqu'au bail de centre-d'achats**, cours no 1, Formation permanente, Barreau du Québec, 1974-75, p. 28 à 57.

VEILLEUX, Gérard,
« The Ontario Labour Relations Board and the Québec Rental Commission », (1969) 12 Can. Pub. Admin. 45.

Lease wartime prices and trade board orders — notice to vacate. **Kay v. Dominion Rubber**, (1946) O.W.N. 506, J.D. ARNUP, (1946) 24 Can. Bar. Rev. 542-4.

3. LOUAGE DE CHOSES EN GÉNÉRAL

Livres et brochures

CARROLL, Lovell Coverhill,
Snow's Landlords and tenant in the province of Québec, third edition, Montréal, Southam Press Montréal Ltd. 1934, 566p.

CENTRE COMMUNAUTAIRE JURIDIQUE DE MONTRÉAL,
Guide du locataire 1975, Montréal, le Centre, 1975, 28p.

DURNFORD, J.W.,

Materials book on certain problems of lease and hire in the law of Québec, Montréal, McGill University, Fac. of Law, 1re ed., s.d. pag. mult.

FARIBAULT, Léon,

Traité de droit civil du Québec, Tome douzième « Du louage », Montréal, Wilson et Lafleur, 1951, 506p.

KELADA, Henri et Paul-Émile MARCHAND,

Le locataire et son nouveau bail, Montréal, Éditions Aquila, 1974, 75p.

LORRAIN, Léon,

Code des locateurs et locataires, Montréal, Librairie de droit et de jurisprudence, A. Périard éditeur, 1885, 353p.

MIGNAULT, P.B.,

Le droit civil canadien, t. 7, Montréal, Wilson et Lafleur, 1906, 439p.

Nouvelles lois sur le louage de choses, Conférences W.C.J. Meredith Memorial, série 1974, Montréal, Wilson et Lafleur, 1975, 119p.

OFFICE DE RÉVISION DU CODE CIVIL,

Rapport sur le contrat de louage de choses, Montréal, 1970, 45p.

Articles

« Le louage de choses », in CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC, **Cours de Perfectionnement**, 1974, Cours donnés les 5 et 6 avril 1974 à l'Hôtel Reine Elizabeth de Montréal, pp. 295 et ss.

BROSSARD, Simon,

« Le point de vue du locataire sur le louage des choses », in **Du louage de choses jusqu'au bail de centre-d'achats**, cours no 1, Formation permanente, Barreau du Québec, 1974-75, p. 1-27.

CLOS, M.,

« Les nouveaux aspects de la formation du contrat de louage de choses », (1974) 34 R. du B., 329-342.

DURNFORD, John W.,
« The liability of the landlord for the Acts of Co-tenants », (1968) 14 McGill L.J. 1.

DURNFORD, J.W.,
« The landlords obligation to repair and the recourses of the tenant », (1966) 44 Can. Bar. Rev. 477.

JACOBY, D.,
« Les prohibitions de sous-louer; un gaspillage de mots? », (1971) 73 R. du N. 470-500.

LAVALLÉE, A.,
« Louage de choses, C.C. 1600 à 1665 », (1974) 76 R. du N. 372-378.

MAYRAND, Y.,
« Clauses de sous-location », (1970) 5 Thémis, 151.

RUBY, J.,
« Option to renew a lease v. the lease renewal clause », (1972) 32 R. du B. 394-400.

4. COPROPRIÉTÉ

Articles

BEAUDOIN, P. et B. MORIN,
« La copropriété des immeubles au Québec », (1970) 30 R. du B. 4.

BÉLAIR, J.,
« Le créancier hypothécaire et la copropriété », (1972) 32 R. du B. 401-409.

CARDINAL, J.G.,
« La propriété par étages », (1962) 64 R. du N. 397.

CARDINAL, J.G.,
« La copropriété des immeubles », (1970) 2 Cent. C.C. 21.

CLOS, M.,
« Le régime de la copropriété en droit québécois et en droit français », (1971) 1 Interlex 7-9.

COMTOIS, R.,
« La Loi concernant la copropriété des immeubles », (1970) 2 Lois nouvelles 65.

COMTOIS, R.,
« L'hypothèque et la copropriété », (1972) 75 R. du N. 149-153.

DESJARDINS, Y.,
« L'avenir de la propriété par appartements », (1970) 2 Cent. du C.C. 45.

GOULET, M.M.,
« Copropriété née d'emphytéote? », (1972) 32 R. du B. 491-497.

PINEAU, J.,
« Copropriété par appartement et copropriété horizontale », (1970) 5 R.J.T. 265-280.

ROBITAILLE, Claude,
« La copropriété des immeubles », (1975) 16 C. de D. 509.

SAINT-LAURENT, J.,
« Quelques implications économiques de la propriété par appartements », (1970) 2 Cent. du C.C. 33.

5. DROIT EN GÉNÉRAL

Livres et monographies

BARBE, Raoul P., (ed),
Droit administratif canadien et québécois, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, 684p.

BAUDOUIN, Jean-Louis,
Les obligations, Montréal, P.U.M. 1970, 431p.

BRUN, Henri et Guy TREMBLAY,
Droit public fondamental, Québec, P.U.L. 1972, 513p.

CHEVRETTE, François,

Étude juridique du partage des compétences dans le fédéralisme canadien — Cours de droit constitutionnel canadien, Montréal, Librairie de l'Université de Montréal, 1971, 287p.

CHOQUETTE, Jérôme,

La justice contemporaine, Québec, Ministère de la Justice, non daté (publié le 29 avril 1975) 360p.

CLOS, Michel,

Inventaire et analyse des tribunaux spécialisés dans la province de Québec, Étude no 1, Montréal, Commission des loyers, texte non publié, juillet 1974, 44p.

DAVIS, K.P.,

Discretionary Justice: A preliminary inquiry, Louisiane, Les Presses de l'Université de l'État de la Louisiane, Baton rouge, 1969.

DRIEDGER, E.A.,

The construction of statutes, Toronto, Butterworths, 1974, 356p.

DUSSAULT, René,

Traité de droit administratif canadien et québécois, Québec, P.U.L. 1974, 2 vols.

LANGAN, P. St-J.,

Maxwell on interpretation of statutes, 12e edition, London, Sweet and Maxwell, 1969, 391p.

LAFOREST, G.V.,

The allocation of taxing power under the canadian constitution, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1967.

MIGNAULT, P.B.,

Droit civil canadien, t. 9, Montréal, Wilson et Lafleur, 1916.

PÉPIN, Gilles,

Les tribunaux administratifs et la constitution — étude des articles 96 à 101 de l'A.A.N.B., Montréal, P.U.M., 1969, 422p.

PÉPIN, Gilles et Yves OUELLETTE,
Précis de contentieux administratif, Montréal, Les Éditions Thémis, 1974, 266p.

PIGEON, Louis-Philippe,
Rédaction et interprétation des lois, Cours donné en 1965 aux conseillers juridiques du gouvernement du Québec, 56p.

ARTICLES

AKEHURST, Michael,
« Statements of reasons for judicial and administrative decision », (1970) 33 Mod. L. Rev. 154.

BARBE, Raoul P.,
« Les entreprises publiques au Canada », in R.P. Barbe (ed) **Droit administratif canadien et québécois**, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, p. 477 et ss.

DUPONT, Jacques,
« Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral — a dead issue? », (1967) C. de D. 60.

GARANT, Patrice,
« Contribution à l'étude juridique de l'administration gouvernementale » (1972) 50 Can. Bar. Rev. 50.

GARANT, Patrice,
« La justice administrative », (1973) 14 C. de D. 277-290.

GIBSON, Dale,
« Interjuridictionnal immunity in canadian federalism », (1969) 47 Can. Bar. Rev. 40.

HÉLEINE, François,
« Les tribunaux d'équité », in **Maintenant**, no 108, août-septembre 1971, p. 235.

LASKIN, Bora,
« Administrative law — War subdelegation of legislative power without express statutory authorization », (1943) 21 Can. Bar. Rev. 141.

L'ÉCUYER, Gilbert,

« La compétence législative en matière d'habitation », (1975) 16 C. de D. 217.

MOLOT, Henry, L.,

« The self-created rule of policy and other ways of exercising administrative discretion », (1972) 18 McGill L.J. 310.

SMILEY, D.V. et R.M. BURNS,

« Canadian Federalism and the Spending Power is Constitutional Restriction Necessary? », (1969) 17 Can. Tax J. 467.

WILLIS, John,

« Delegatus non potest delegare », (1943) 21 Can. Bar. Rev. 257.

Table de jurisprudence

Table de jurisprudence*

— COUR SUPRÊME DU CANADA

Alliance des professeurs catholiques de Montréal v. Labor Relations Board, (1953) 2 R.C.S. 140.

Re validity of the wartime leasehold regulations, (1950) R.C.S. 124.

Reference re regulations (chemicals) under the war measures act, (1943) 1 D.L.R. 248.

Renvoi-Loi Anti-Inflation, (1976) 1 R.C.S. 373.

Séminaire de Chicoutimi v. Cité de Chicoutimi, (1973) R.C.S. 681.

— COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Boucher v. Lalonde, (1958) B.R. 87.

Brizard v. Perrault, (1954) B.R. 508.

Bernard v. Residence St-Laurent, (1976) C.A. 384.

Bey et Al v. Poliquin et Al, (1975) C.A. 741.

Caron v. Dame Aboud, (1959) B.R. 897.

Commission des accidents du travail v. Commission de transport de la Communauté urbaine de Montréal et Martineau, (1972) C.A. 185.

* Chacune des décisions est classée selon l'ordre alphabétique du nom de la première partie nommée à la décision.

Commission des accidents du travail v. Forbes Dubé lumber ltd, (1955) B.R. 573.

Courchènes v. Dame St-Aubin, (1954) B.R. 80.

Georges A. Bey et Yvan A. Macerola v. Hector Laliberté, (1976) C.A. 142.

Fekete v. The Royal Institution for the advancement of learning et autres, (1969) B.R. 1.

Hewitt Equipement (1971) v. International union of operating engineers (local 791), (1974) C.A. 370.

Hardy v. Dame Tremblay, (1959) B.R. 433.

Joseph De Santis v. Commission des loyers et Geoffrion et Bey, C.A. 09-0861-757. (District de Montréal)

Lackman v. Lavigne et Presidential towers (Montréal) inc, (1975) C.A. 17.

Meunier v. Boudreau, (1958) B.R. 175.

Overbury v. Daoust, (1956) B.R. 324.

Procureur général du Québec v. Slanec et Grimstead, (1933) 34 B.R. 230.

Québec Apartments ltd v. Gagné, (1952) B.R. 474.

— COUR SUPÉRIEURE

Beaudet v. Carson, (1975) C.S. 1111.

Bélanger v. Dame Robillard, (1965) C.S. 223.

Berna v. Benoît, (1957) C.S. 75.

Commission des accidents du travail du Québec v. Forbes Dubé lumber, (1956) C.S. 353.

Cortler v. Lamarre et al., (1954) C.S. 225.

Dame Mc Fayden v. Dame Hutton, (1955) C.S. 381.

Dame Smith v. Groulx, (1956) C.S. 478.

Dame Trépanier v. Hamelin, (1954) C.S. 433.

Dutrisac v. Goldback, (1960) C.S. 81.

Greenberg v. Daigneault, (1953) C.S. 210.

Hector Laliberté v. Georges A. Bey et Yvan A. Macerola et Françoise Blanchet, C.S. Québec, no 200-03-000194-758.

Holland v. Canadian stock exchange, (1972) C.S. 573.

Joseph De Santis v. La Commission des loyers et Geoffrion et Bey, C.S. Montréal, no 500-05-011943-758.

Joseph Krompiec v. Commission des loyers et Pierre C. Lemoine et Guy Fortier et al., C.S. Montréal, no 500-05-007946-757.

Légaré v. Boileau, (1952) C.S. 128.

Léveillé v. Lacaille et Couture, (1956) C.S. 364.

Lucien Poliquin v. Georges Bey et Yvan A. Macerola et al., C.S. Québec, no 200-05-004462-748.

Lynch v. Poisson et Cohen, (1955) C.S. 20.

Martineau v. Duquette, (1954) R.L. 299.

Noël v. Dame Delisle, (1952) C.S. 333.

Pilon v. Dame Goffman, (1957) C.S. 188.

Raymond Beauchesne v. Ernest Bussières et Commission des loyers, Coron et Bey et al., C.S. Arthabaska, no 415-05066-75.

Résidence St-Laurent inc. v. Gérald Bernard et Thérèse Corbeil et al., C.S. Montréal, no 05-012532-75, (renversé en appel).

Ruel v. Viau (1956) C.S. 222.

Sturman v. Dame Coleman, (1953) C.S. 235.

Ville de Baie Comeau v. Lévesque, (1972) R.P. 229, (C. Sup.).

— COUR PROVINCIALE (Cour du magistrat)

Dame Raymond v. Malo, (1965) C.S. 330 (Magistrat).

David Lairen v. Cecily Lein, (1976) D.C.L. 100 (C.P.).

Durand v. Robichaud, (1976) C.P. 160.

Legris v. Kolivas, (1976) D.C.L. 197 (C.P.)

Massé v. Breuvages Lucky One Ltée, (1972) R.D.T. 10 (C.P.)

Zulka v. Filiatrault, (1953) R.L. 449 (Magistrat).

— DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES LOYERS

Aberman v. Flanders, (1975) D.C.L. 77.

Academy Investments v. Robertson, (1975) D.C.L. 100.

Ansdell v. Paquette-Trahan, (1975) D.C.L. 70.

Appartements Jac v. Lafond, (1976) D.C.L. 80.

Appartements La Rocaille inc. v. Lapierre, (1975) D.C.L. 73.

Appartements Parc de la montagne v. Jimmy Redburn, (1975) D.C.L. 86.

April v. Domaines Concordia Ltée, (1975) D.C.L. 72.

Archambault v. Church, (1975) D.C.L. 74.

Bali v. Weinar, (1975) D.C.L. 104.

Beaudouin v. Le Breton, (1975) D.C.L. 78.

Beaudry v. Dufresne Gaudet, (1975) D.C.L. 99.

Beaufort Realties v. Clermont, (1976) D.C.L. 67.

Blanchard v. Les Prêtres de Saint Sulpice de Montréal, non rapportée, Mes Jean Geoffrion c.r. et Georges Bey, no 33486, Montréal, 11 juillet 1974.

Bon Air investment corp v. Dubé, (1975) D.C.L. 96.

Bon Air investment corp v. Veilleux, (1976) D.C.L. 72.

Buhl investments Ltd. v. Rosen, (1975) D.C.L. 87.

Canadian Breeding farm laboratoires ltd. v. Tremblay, (1976) D.C.L. 63.

Caron v. Lavoie, (1976) D.C.L. 79.

Château Lescale v. Blais, (1975) D.C.L. 80.

Clifton Management Co et Eagle Development v. Matula, (1975) D.C.L. 51.

Cloutier Baird v. Kramer, Mes Pierre C. Lemoine et Raymonde Verrault, no 44202, Montréal, 20 mai 1976.

Conceicao v. Fauteux, (1975) D.C.L. 91.

Côté v. Beauchamp, (1976) D.C.L. 76.

Couturier v. Bussières, (1975) D.C.L. 127.

Couturier v. Huot, (1975) D.C.L. 97.

Dubé v. Nadeau, (1975) D.C.L. 58.

Durand v. Gingras, (1976) D.C.L. 75.

Emond v. Bonanni, (1975) D.C.L. 90.

Fintracon ltée v. Brander, (1975) D.C.L. 61.

Forgues v. Fiducie prêt et revenu, (1975) D.C.L. 89.

Fournier v. Champigny, (1975) D.C.L. 117.

Francoeur v. Gosselin, (1975) D.C.L. 83.

Frappier v. Bourbonnais, (1976) D.C.L. 69.

Frascadore v. Lefebvre, (1975) D.C.L. 60.

Gagné v. Couture, (1975) D.C.L. 56.

Gelber v. Madaffari et Trabacca, (1976) D.C.L. 83.

Gestion Habitat inc. v. Falardeau, (1975) D.C.L 107.

Gestion Habitat inc. v. Parent, (1975) D.C.L. 93.

Gestion Habitat inc. v. Pépin, (1975) D.C.L. 120.

Gibaska inc. v. Chamberland, (1976) D.C.L. 170.

Gibbs v. Canadian Broadcasting corp., (1953) R.L. 117, (C. des L.).

Girard v. Desmeules, (1975) D.C.L. 85.

Girard v. Potvin, (1975) D.C.L. 79.

Guay v. Thibault, (1976) D.C.L. 73.

Heilbrunn v. Fried, (1976) D.C.L. 81.

Immeubles Futura v. Hélie, (1975) D.C.L. 64.

Jacobson v. Treger, Mes Pierre-C. Lemoine et Raymonde Verrault, no 45611, Montréal, 18 juin 1976.

Jansen v. Pachany, (1975) D.C.L. 95.

Jodouin v. Grenier, (1976) D.C.L. 64.

Kohen v. Sorger, (1975) D.C.L. 111.

Labonté v. Laurier Farley, (1975) D.C.L. 84.

Ladouceur v. Champlain development inc., (1976) D.C.L. 77.

Lafortune v. Hamburg, (1975) D.C.L. 66.

Legendre v. Baribeau, (1975) D.C.L. 68.

Lemire v. Tomasino, Mes Pierre-C. Lemoine et Raymonde Verrault, no 42098, Montréal, 2 juin 1976.

Longpré v. Gariépy, (1975) D.C.L. 54.

Ludlow v. Aqua Holdings corp., (1975) D.C.L. 116.

Mathieu v. Fontaine, (1975) D.C.L. 125.

Marois v. Dazé, (1975) D.C.L. 49.

Mozart ltée v. Ouellet, (1975) D.C.L. 82.

Paquin v. Fréchette, (1975) D.C.L. 124.

Pardalis v. Viron, (1975) D.C.L. 103.

Parisien v. Petropoulos, (1976) 2 D.C.L. 172.

Pasztor v. Bonin, (1975) D.C.L. 115.

Pelletier v. Boisvert, (1975) D.C.L. 128.

Poirier v. Leduc, (1975) D.C.L. 123.

Prêtres de Saint-Sulpice de Montréal v. Marcoux et Bombardier, non rapportée, Mes François Coron et Georges A. Bey, no 31689, Montréal, 13 avril 1973.

Psarianos v. Zakaib, (1975) D.C.L. 119.

R. Gavsie and ass. inc. v. Lacoff, Mes Georges Bey c.r. et Jacques Lamontagne, no 44142, Montréal, 15 juin 1976.

Raoul Blouin ltée v. Hébert, (1975) D.C.L. 102.

Roberge v. Monastère des Ursulines, (1976) D.C.L. 173.

Roberge v. Vanasse, (1976) D.C.L. 193.

Robert v. Richard, (1975) D.C.L. 122.

Saillant v. Furlan, (1975) D.C.L. 69.

Soeurs de la Congrégation de Notre-Dame v. Chartrand, (1975) D.C.L. 76.

Stepien v. Neofotystos, (1975) D.C.L. 109.

Teasdale v. Turgeon, (1975) D.C.L. 88.

Tremblay v. Noël, (1975) D.C.L. 65.

Tremblay v. Place Renaud ltée, (1975) D.C.L. 63.

Valcourt v. Daigneault, (1976) D.C.L. 66.

Valin v. Leboeuf, Mes Pierre C. Lemoine et Raymonde Verrault, no 44172, Montréal, 4 juin 1976.

Vuoto v. Gagné, (1975) D.C.L. 67.

— DÉCISIONS D'ADMINISTRATEURS

Arsenault v. Rainville, (1976) D.C.L. 31.

Beauchesne v. Bussières, (1975) D.C.L. 35.

Beaufort Realties (1964) inc. v. Tessier, (1976) D.C.L. 41.

Béliveau v. Martineau, Me Jean-Guy Provencher, Victoriaville, 18 août 1975.

Bellerose v. Mount, Me Gilles Joly, no 1089, St-Jérôme, 23 juin 1976.

Blondin v. Fortin, (1976) D.C.L. 14.

Bloom v. Granitz, Me James Galiléo, Montréal, 20 avril 1976, (Anonymat).

Bouchard v. Légaré, Me Gabriel Mercier, no Q. 52-018, Québec, 21 juin 1976.

Bouffard v. Carbonneau, (1976) D.C.L. 45.

Boulton v. Fisher, (1976) D.C.L. 127.

Bousquet v. Rouillard, (1975) D.C.L. 25.

Boutet v. Paquet, (1975) D.C.L. 14.

Cadorette v. Breton, (1976) D.C.L. 32.

Cartier v. Arpin, (1976) D.C.L. 10.

Central Mortgage and Housing Corp v. Feichman, Me Bernardino Corbo administrateur, Montréal, 23 mars 1976, dossier no 211746.

Cloutier v. Héroux, (1976) D.C.L. 19.

Cohen v. Presidential Towers, (1976) 2 D.C.L. 137.

Congrégation des témoins de Jéhovah v. Larosée, (1976) D.C.L. 46.

Danis v. Houle, (1976) D.C.L. 28.

Desjardins v. D'Allaire, (1976) D.C.L. 56.

Dufresne et Légaré inc. v. Ugrenovic, (1975) D.C.L. 21.

Dupont v. Daigle, (1976) D.C.L. 26.

Dwyer v. Gelber, (1976) D.C.L. 4.

Emond v. Bergeron, (1976) D.C.L. 22.

Fiset v. Beaupré et Boucher ass. inc., (1976) D.C.L. 37.

Fontaine v. Mathieu, (1975) D.C.L. 32.

Frappier v. Bourbonnais, (1975) D.C.L. 44.

Gagnon v. Bourque, (1976) D.C.L. 34.

Gauthier v. Gestion Blanche Tanguay-Quintal, (1975) D.C.L. 1.

Gestion Roy Enrg. v. St-Pierre, (1976) D.C.L. 36.

Gipala Properties ltd v. Lebrun, (1975) D.C.L. 40.

Gravel v. Vary, (1976) D.C.L. 12.

Grenier v. Martineau, (1976) D.C.L. 141.

Groulx v. Drolet, (1976) D.C.L. 23.

Guillemette v. Thibodeau, (1976) D.C.L. 149.

Handfield v. Rioux, (1976) D.C.L. 8.

Haggar v. Beauparlant, (1976) D.C.L. 175.

Hélie v. Immeubles Futura, (1975) D.C.L. 2.

Juneau v. Cité de Roberval, (1976) D.C.L. 27.

Lacroix v. Caya, Me Gérald Bernard, no 005188, Drummondville, 4 mai 1976.

Lamontagne v. Val Boisé, (1975) D.C.L. 5.

Landry v. Société centrale d'hypothèque et de logement, (1976) 2 D.C.L. 134.

Lapierre v. Lamarre, Me Gérald Bernard, no 233843, Montréal, 30 juin 1976.

Le Breton v. Beaudouin, (1975) D.C.L. 3.

Mailloux v. Desjardins, Me Claude Céré, no 1784, St-Jérôme, 18 juin 1976.

Martel v. Fournier Dumas, Me Serge Vermette, no Q. 55-326, Québec, 20 mai 1976.

Norimmobile ltée v. Zrulinsky, (1975) D.C.L. 42.

Pabari v. Flora Construction ltd, Me Raymonde La Salle, no 224305, Montréal, 13 juillet 1976.

Pelletier v. Girard, (1976) D.C.L. 52.

Petreta v. Doyon, (1976) D.C.L. 43.

Piau v. Palme, (1976) 2 D.C.L. 18.

Placements Le Filtre inc. v. Labrie, (1975) D.C.L. 33.

Presidential Towers (Montreal) inc. v. Lackman, (1975) D.C.L. 16.

Rachelle Durand v. Les soeurs du Bon Pasteur, Me Claude Fortin, no Q. 49673, Québec, 13 février 1976.

Roberge v. Monastère des ursulines de Québec, (1976) D.C.L. 39.

Rondeau v. Dubois, (1975) D.C.L. 45.

Savard v. Robitaille, (1976) D.C.L. 2.

Sunbro inc. v. T.B. Tennant, (1975) D.C.L. 29.

St-Germain v. Desmarais, (1976) D.C.L. 21.

Tellier v. Paquette, Me Jean Charbonneau, no 3138, Sorel, 6 avril 1976.

Tivierge v. Soeurs du Bon Pasteur, (1976) D.C.L. 48.

Tremblay v. Desgagné, (1976) D.C.L. 51.

Trottier v. Lecompte, (1975) D.C.L. 37.

Viens v. Benoît, (1976) D.C.L. 1.

Watt v. Concordia University, (1976) D.C.L. 7.

White v. Trust général du Canada, (1975) D.C.L. 25.

Yves Germain inc. v. Vignault, (1976) D.C.L. 16.

Azkaib v. Psarianos, (1975) D.C.L. 27.

— AUTRES TRIBUNAUX

Central Mortgage and Housing Corp. v. Cooperative College residence, inc. et al., (1974) 44 D.L.R 662, Ont. H.C.

Fort Frances Pulp and Power co v. Manitoba Free Press, (1923) A.C. 695.

Institute of Patent Agents v. Lockwood, (1894) A.C. 347.

Minister of Health v. R Ex Parte Yaffe, (1931) A.C. 494.

Table des lois

LOIS FÉDÉRALES

Loi ayant pour objet de conférer certains pouvoirs transitoires au gouverneur en conseil dans les circonstances critiques nationales résultant de la guerre, S.C. 1945, 9-10 Geo. VI, c.25, sanct. 18 décembre 1945.

Loi modifiant la Loi de 1945 sur les pouvoirs transitoires résultant de circonstances critiques nationales, S.C. 1946, 10 Geo. VI, c. 60, sanct. 31 août 1946.

Loi prévoyant le maintien temporaire de certains arrêtés et règlements du gouverneur en conseil dans la situation critique nationale née de la guerre, S.C. 1947, 11 Geo. VI, c. 16, sanct. 14 mai 1947.

Loi modifiant la Loi de 1947 sur le maintien des mesures transitoires, S.C. 1948, 11-12 Geo. VI, sanct. 24 mars 1948.

Loi modifiant la Loi de 1947 sur le maintien des mesures transitoires, S.C. 1949, 13 Geo. VI, c. 3, sanct. 25 mars 1949.

Loi modifiant la Loi de 1947 sur le maintien des mesures transitoires, S.C. 1950, 14 Geo. VI, c. 6, sanct. 30 mars 1950.

Loi sur la Société centrale d'hypothèque et de logement, S.R.C. 1970, c. C-16.

Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23.

Loi nationale sur l'habitation, S.R.C. 1970, c. N-10.

Loi sur les mesures de guerre, S.R.C. 1970, c. W-2.

Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation, S.C. 1973, c. 18.

Loi sur l'examen de l'investissement étranger, S.C. 1973, 21-22 Eliz. II, c. 46.

Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation, S.C. 1975, c. 38.

Loi anti inflation, S.C. 1975-75-76, c. 75.

Loi modifiant la Loi nationale sur l'habitation et la Loi sur la Société centrale d'hypothèque et de logement, S.C. 1975, c. 82.

LOIS DU QUÉBEC

Loi d'interprétation, S.R.Q. 1964, c. 1.

Loi du Secrétariat, S.R.Q. 1964, c. 54.

Loi concernant la Régie des loyers, S.Q. 1950-51, c. 20, sanct. 7 mars 1951.

Loi modifiant la Loi concernant la Régie des loyers, S.Q. 1951-52, c. 17, sanct. 4 décembre 1951.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1952-53, c. 9, sanct. 18 décembre 1952.

Loi pour corriger la version anglaise de l'article 17 de la Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1952-53, c. 10, sanct. 30 janvier 1953.

Loi concernant la commission des loyers, S.Q. 1952-53, c. 11, sanct. 30 janvier 1953.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1953-54, c. 12, sanct. 28 janvier 1954.

Loi concernant les loyers, S.Q. 1953-54, c. 13, sanct. 5 mars 1954.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1954-55, c. 7, sanct. 16 décembre 1954.

Loi concernant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et prpriétaires, S.Q. 1955-56, c. 17, sanct. 15 décembre 1955.

Loi prolongeant d'une année l'application de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1956-57, c. 28, sanct. 19 décembre 1956.

Loi concernant la Commission des loyers et l'Office des marchés agricoles, S.Q. 1956-57, c. 64, sanct. 19 décembre 1956.

Loi modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1957-58, c. 7, sanct. 12 décembre 1957.

Loi prolongeant d'une année l'application de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1958-59, c. 7, sanct. 18 décembre 1958.

Loi concernant certains organismes provinciaux, S.Q. 1958-59, c. 37, sanct. 18 décembre 1958.

Loi prolongeant d'une année l'application de la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1959-60, c. 88, sanct. 18 décembre 1959.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1960-61, c. 94, sanct. 22 décembre 1960.

Loi pour assurer le contrôle budgétaire de certaines dépenses, S.Q. 1960-61, c. 8, art. 97, sanct. 24 mars 1961.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1962, c. 56, sanct. 14 février 1962.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1963, c. 60, sanct. 28 février 1963.

Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1964, c. 68, sanct. 5 mars 1964.

Loi de la fonction publique, S.Q. 1965, c. 14, et amendements.

Loi du ministère de la Justice, S.Q. 1965, c. 16.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1965, c. 79, sanct. 17 février 1965.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1966, c. 19, sanct. 15 mars 1966.

Loi de la Société d'habitation du Québec, S.Q. 1966-67, c. 55.

Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1966-67, c. 83, sanct. 3 février 1967.

Loi prolongeant certains baux à l'occasion de l'Expo 67, S.Q. 1966-67, c. 84, 9 février 1967.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1968, c. 79, sanct. 7 mars 1968.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, S.Q. 1968, c. 80, sanct. 5 novembre 1968.

Loi abrogeant la Loi du secrétariat et modifiant d'autres dispositions législatives, L.Q. 1969, c. 26.

Loi prolongeant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1969, c. 73, sanct. 12 décembre 1969.

Loi concernant la copropriété des immeubles, L.Q. 1969, c. 76, sanct. 28 novembre 1969.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1970, c. 60, sanct. 11 décembre 1970.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1971, c. 82, sanct. 23 décembre 1971.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1972, c. 67, sanct. 21 décembre 1972.

Loi pour empêcher les hausses abusives de loyer en 1973, L.Q. 1973, c. 73, sanct. 28 février 1973.

Loi concernant le louage de choses, L.Q. 1973, c. 74, sanct. 22 décembre 1973.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1973, c. 75, sanct. 22 décembre 1973.

Loi modifiant le Code civil et la Loi concernant le louage de choses, L.Q. 1974, c. 75, sanct. 24 décembre 1974.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1974, c. 76, sanct. 24 décembre 1974.

Loi sur le mode de paiement du service d'électricité dans certains immeubles, L.Q. 1975, c. 32, sanct. 27 juin 1975.

Loi prolongeant et modifiant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, L.Q. 1975, c. 84, sanct. 19 décembre 1975.

PROJETS DE LOI

Code des loyers, Projet de Loi 59, (1ère lecture) 3e session, 29e législature (Qué.).

Loi concernant le louage de choses, Projet de Loi 78, (1ère lecture) 3e session, 29e législature, (Qué.).

Loi du tribunal des loyers, Projet de Loi 79, (1ère lecture), 3e session, 29e législature, (Qué.).

Loi concernant le louage de choses, Projet de Loi 78, (1ère lecture-réimpression), 4e session, 29e législature, (Qué.).

Loi instituant une chambre des loyers à la Cour provinciale, Projet de Loi 79, (1ère lecture-réimpression), 4e session, 29e législature, (Qué.).

CODIFICATIONS ADMINISTRATIVES

Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30-31 Vict., c. 3 (R-U) in S.R.C. 1970, appendices, no 5, p. 191.

Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires — Commission des loyers, Codification administrative, octobre 1973, Éditeur officiel du Québec, 64p.

Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires et Règlements (Règles de pratique), Codification administrative Éditeur officiel du Québec, décembre 1975.

RÈGLEMENTS DU QUÉBEC

Règlement de la Commission des loyers, numéro 1, concernant la définition de « maison de chambres », (1951) Gazette officielle du Québec, (1-8-1951).

Règlement concernant la Loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires, A.C. no 2339, 29 novembre 1961; G.O.Q. 16 décembre 1961.

Règlement concernant les règles de pratique devant la Commission des loyers (1975) 107 Gazette officielle du Québec, 5523, (no 39, 29-10-1975).

Règlement modifiant les règles de pratique devant la Commission des loyers, (1976) 108 Gazette officielle du Québec, 2591, (no 19, 14-04-1976).

RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX

Bureau du Conseil privé — Division des décrets, ordonnances et règlements.

Décrets, Ordonnances et règlements canadiens de guerre, 1945, publiés sous l'autorité de l'arrêté en conseil C.P. 10793 du 26 novembre 1942, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945, 3 vols.

ACHEVÉ D'IMPRIMER À MONTRÉAL
LE 29 MARS 1978 SUR LES PRESSES DE
THÉRIEN FRÈRES (1960) LIMITÉE

COMPOSITION TYPOGRAPHIQUE:
COMPÉLEC INC., QUÉBEC

Cette étude de la législation québécoise sur le contrôle des loyers fait état de l'évolution des règles de droit en la matière, examine les organismes et institutions appelés à intervenir de même que les dispositions de la *loi pour favoriser la conciliation entre locataires et propriétaires.*

Éditeur officiel
Québec